La renovación de la función pública

Carles Ramió

Estrategias para frenar la corrupción política en España

CATARATA

La renovación de la función pública

Carles Ramió

Estrategias para frenar la corrupción política en España

CATARATA

El objetivo de este libro es presentar un conjunto de propuestas para la regeneración del sistema político e institucional que puedan contribuir a frenar la dinámica de corrupción en la que se ha sumido el país durante las tres últimas décadas. Pero previamente este ensayo realiza un trepidante análisis, con múltiples ejemplos, de las diversas prácticas corruptas impulsadas por políticos y empresarios con la colaboración, entre activa y pasiva, de los sindicatos, los medios de comunicación y de amplios sectores sociales. Una de las conclusiones es que las instituciones y los empleados públicos no han querido participar de la cultura de la corrupción y esto supone una magnífi ca palanca de cambio para que las propuestas presentadas en el libro puedan tener un impacto rápido y positivo y atajar en un porcentaje muy elevado de las dinámicas de corrupción acontecidas hasta ahora. Estas son las tareas que tenemos por delante para frenar, de una vez por todas, el saqueo público.

Carles Ramió es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra. Ha sido director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y presidente del Consorcio de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua). Autor de diecinueve obras, en Los Libros de la Catarata ha publicado Manual de los atribulados profesores universitarios (2014) y La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios (2015).

Carles Ramió

La renovación de la función pública

Estrategias para frenar la corrupción

política en España

Diseño de cubierta: Peret

© Carles Ramió, 2016

©Los libros de la Catarata, 2016

Fuencarral, 70

28004 Madrid

Tel. 91 532 05 04

Fax. 91 532 43 34

www.catarata.org

La renovación de la función pública.

Estrategias para frenar la corrupción política en España

ISBN (epub): 978-84-9097-161-1

ISBN (papel): 978-84-9097-102-4

DEPÓSITO LEGAL: M-805-2016

IBIC: JPZ

Este libro ha sido editado para ser distribuido. La intención de los editores es que sea utilizado lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

A la memoria de Jordi Santolaria. Mi amigo, alumno y maestro. Siempre echaré en falta su perspicacia, sus valores cívicos y su capacidad para la crítica sincera y elegante.

Introducción

La corrupción siempre ha estado aquí (un análisis autobiográfico)

Llevo ahora 30 años estudiando la Administración pública en España, desde que inicié la especialidad en Ciencia de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), y 25 años como profesor universitario. En el lejano 1991 publiqué mi primer artículo y al año siguiente mi primer libro. Le han seguido infinidad de investigaciones y de publicaciones y tengo que confesar que siento vergüenza y desazón por no haber prestado casi nunca interés ni otorgado importancia al fenómeno de la corrupción en el sector público español. Durante muchos años tuve la impresión de que la corrupción en las administraciones públicas españolas era muy marginal y leía divertido, pero con desdén, las publicaciones divulgativas de Alejandro Nieto, en las que dibujaba un panorama muy tétrico del ámbito público español. Este prestigioso catedrático de Derecho Administrativo relataba, con estilo casi cervantino, unas administraciones públicas preñadas de Rinconetes y Cortadillos que campaban por sus anchas engañando, timando y robando. Yo pensaba, desde la autoridad del que pisa cada día la realidad de las administraciones públicas, que exageraba y que, de forma poco académica, elevaba algunas anécdotas a categorías. Estaba muy equivocado.

Hace cinco años, sorprendido por la multiplicación de casos de corrupción, empecé a interesarme por este deleznable fenómeno. Pero seguía capturado por mis percepciones históricas y me limité a afirmar que la corrupción en el sector público español era producto de una única enfermedad: la financiación heterodoxa de los partidos políticos con capacidad para gobernar. Era una corrupción clásica, muy europea, derivada de la deficiente financiación de los partidos políticos pero sin llegar a generar una metástasis y dejar al 99% de los aparatos políticos y administrativos totalmente sanos. Se trataba

de una corrupción muy puntual y excepcional. Es obvio ahora que he estado durante este largo tiempo totalmente equivocado y este texto tiene como objetivo, además de hacer un modesto análisis teórico desde la práctica vivida y palpada, hacer un acto de contrición. La pregunta que me atormenta desde hace una temporada es: ¿cómo es posible que haya estado tan equivocado durante tanto tiempo ante el fenómeno de la corrupción? A un académico siempre le queda el consuelo de que ha dedicado su tiempo a estudiar determinados fenómenos muy técnicos desde el monasterio de la universidad y, como un buen monje especialista enredado con artículos de impacto anglosajones, no se ha enterado de lo que acontece en el mundo real, en la realidad más próxima. Pero yo no puedo gozar de este ingenuo consuelo ya que siempre he llevado a gala de forma militante que yo soy un templario (monje y guerrero) y que mis aportaciones académicas han sido edificadas desde el mundo real. En los últimos 20 años he ocupado un buen número de cargos de responsabilidad políticos y administrativos en la Universidad, pero, en especial, fuera de ella. Es probable que haya estado tan sobreexpuesto al mundo real que no he ni atisbado al elefante que se paseaba con desfachatez e insistencia ante mi propia nariz. O quizás no otorgué la importancia que tenía el elefante de la corrupción porque siempre ha estado allí y ya formaba parte del paisaje. Lo que sí es seguro es que, ante esta dura realidad, opté, hasta ahora, por la cobarde técnica del autoengaño: eludir el análisis de un fenómeno, puesto que me podría hacer daño en lo profesional y en lo personal. Y con este documento voy a intentar poner remedio a este déficit, pero intentando evitar caer en el lado contrario y pasar de mi optimismo antropológico al pesimismo y a la exageración. Sea como sea, ahora pienso de otro modo al que he ido relatando hasta este momento. Llegado este momento, he de desdecir mi argumento de que la corrupción en el sector público español es puntual y concreta, derivada de un déficit de financiación de los partidos políticos. Mi nuevo enfoque del asunto es que las administraciones públicas españolas poseen unos diseños institucionales enfermos, y con ellos una cultura política y administrativa, que permiten, e incluso incentivan, el fenómeno de la corrupción. Es decir, son nuestros diseños institucionales reales y la cultura política y administrativa los que son corruptos. Y si la corrupción en las administraciones públicas en España no es todavía generalizada, se debe únicamente a que una gran mayoría de

políticos y funcionarios tienen un elevado sentido de la moral y de la ética y han hecho oídos sordos a los cantos de sirena corruptos que emanan de nuestros precarios diseños institucionales y de nuestra nefasta cultura política y administrativa.

Hace poco más de un año (en diciembre de 2014) me llevé una gran sorpresa al ser convocado por la Comisión de Investigación del Parlamento de Cataluña "sobre el fraude y la evasión fiscales y las prácticas de corrupción política" (conocida, de forma más acertada, como "del caso Pujol"). Me citaron, para mi alivio, como experto y no como testimonio. En todo caso me sobresaltó esta llamada, ya que yo no soy experto en corrupción. ¡Santa inocencia!, ya que lo que voy a relatar en estas próximas páginas demuestra que no solo soy un experto sino todo un testimonio. Ni más ni menos que como otros centenares de miles de servidores públicos en España.

Mi primer contacto con el mundo administrativo real fue en el lejano 1987 en el Ayuntamiento de Madrid. Hice un pequeño estudio y colaboración como estudiante de último curso de licenciatura. Detecté algunos elementos extraños, pero no fui capaz de interiorizarlos debido a que fue un trabajo frugal, un aperitivo de la realidad. En 1989 entré como becario en un ámbito de gestión de la Generalitat de Cataluña. Estuve un año trabajando como un funcionario normal, pero con un elevado grado de atención, ya que, en paralelo, estaba haciendo el trabajo de campo para mi tesis doctoral, que tenía como objeto de estudio esta Administración pública. Durante aquel tiempo remoto percibí todo tipo de comportamientos heterodoxos por parte de los cargos políticos. Me sorprendía, por ejemplo, que el día de la onomástica de los distintos altos cargos, estos recibían muchos regalos (flores, bombones y complementos para mujer, que son infinitos; para los hombres los presentes se limitaban a bolígrafos, relojes o gemelos). Me interesé por el asunto y las secretarias me informaron de que eran regalos que les hacían otros altos cargos de otros departamentos y que estos eran simétricamente correspondidos en sus propias onomásticas. El problema es que tanta entrañable generosidad colegial iba a cargo del presupuesto público. Mientras tanto, observaba con perplejidad cómo los altos cargos iban haciendo conferencias en centros públicos y privados sobre la actividad de sus propios departamentos y encargaban el material de preparación de las mismas (documentos

y entonces transparencias) a los funcionarios. Lo sorprendente es que eran compensados económicamente de forma generosa por hacer estos cursos y conferencias sobre su trabajo durante su jornada laboral y aprovechando el esfuerzo de los funcionarios. Esta práctica sigue aún vigente en la actualidad. Cuando los funcionarios terminaban su jornada laboral, yo me demoraba en la oficina y aprovechaba esta soledad para bucear en los archivos y documentarme para mi tesis doctoral. De forma frívola, tenía permiso de mis superiores para husmear todo lo que quisiera. Recuerdo mis sobresaltos cuando accedía a la correspondencia entre consejeros, e incluso a la del propio presidente de la Generalitat, ya que, sin ningún recato ni precaución, dejaban por escrito todo tipo de componendas profesionales y personales que serían un festín para la Fiscalía pública (la de ahora, porque la de entonces no les hubiera hecho ni caso). Ahora los políticos se han vuelto más precavidos y cuando dejan sus cargos destruyen toneladas de documentos públicos antes de que lleguen los nuevos ganadores de las elecciones (por ejemplo, lo que sucedió a finales de mayo y principios de junio de 2015, justo después de los comicios electorales locales y autonómicos). Estás precauciones de carácter ilegal entonces no tenían sentido en aquel gobierno catalán, ya que llevaban gobernando los mismos desde hacía diez años y sabían que les quedaban muchos todavía (13 años al final). Además, dada mi oceánica curiosidad, dedicaba los momentos de asueto (desayunos, almuerzos y otras horas muertas) a compadrear con los chóferes de los coches oficiales. Son todo un filón de información de alto voltaje político, institucional y personal. En estas conversaciones informales fui instruido con todo tipo de detalles de casos de corrupción que emergieron como por arte de magia 20 años después. Visto todo esto en perspectiva, el análisis que hago ahora es que desde mi tierna infancia institucional me vacuné de la corrupción y empecé a encontrar usuales prácticas que son corruptas y que consideré, para mi propia supervivencia emocional, como pequeñas y aisladas conductas de carácter heterodoxo. Estaba totalmente equivocado, ya que ni eran diminutas ni eran aisladas ni eran perdonables. Además, tenía que haber entendido que, a pesar de mi sagaz perspicacia, solo atisbaba la punta del iceberg. Estaba en la cueva de Platón, sin otros referentes, y muy distraído investigando sobre mi tesis doctoral (el cambio organizativo). Y no solo yo, sino que todos los funcionarios públicos vivían con

normalidad estos comportamientos. Todo el mundo percibía como normal que la mayoría de las flores y parterres de los edificios públicos de la Generalitat de Cataluña fueran encargados a una modesta empresa de floristería de la esposa del presidente de la Generalitat. Tan modesta no debía ser la tienda para atender con diligencia a un cliente tan enorme. Hace poco me comentaba un actual consejero del gobierno vasco que, en sus visitas durante muchos años a Cataluña, cuando le comentaban reiteradamente este original sistema de contratación floral, él pensaba que esto era imposible y que era una muestra del humor catalán. “Ahora, con lo que ha salido a la luz pública he atado cabos y comprendo muchas cosas que era incapaz de entender”, me comentaba.

Después de este particular bautismo con la corrupción (de baja intensidad, pero que no deja de ser un indicador de una moral excesivamente relajada y de total impunidad, y también un indicador de que tenía que haber, con toda certeza, una corrupción de más elevada intensidad) he tenido centenares de experiencias como investigador, consultor, funcionario y cargo político con decenas de administraciones públicas en España. Los elementos extraños y heterodoxos siempre han formado parte del paisaje. Yo los seguía percibiendo como excepcionales, siguiendo mi cómoda lógica del autoengaño, a pesar de que eran más usuales de lo que es aceptable para el término excepcionalidad. Tampoco eran la totalidad del paisaje, pero eran más habituales de lo que deberían ser simples anécdotas. Durante estos años me he encontrado muchas veces con familiares y amigos de políticos que ocupaban puestos institucionales, en comidas de trabajo excesivamente generosas y costosas, con contratistas afines al partido o a la persona responsable de la contrata, con gastos personales e intransferibles financiados por las arcas públicas, con viajes de lujo que disfrutaban cargos políticos, funcionariales y sindicales con los que coincidía en congresos, jornadas y seminarios. La lista es infinita y esperpéntica: una cantante folclórica, en decadencia profesional aunque afín al partido en el gobierno, que ocupaba como eventual un puesto de jefatura reservado a un funcionario de carrera; un miembro del partido que confesaba que su función era la de hacer de comisario político ocupando un cargo profesional en la Administración; profesionales de empresas privadas contratadas con un puesto informal con mando dentro del tejido administrativo;

he observado cómo se alteraban datos estadísticos públicos para salvar la cara de determinados responsables políticos, etc.

Especialmente doloroso, visto en perspectiva, fue mi paso por un cargo político en una Administración pública. Mi superior, con nivel de consejero, está ahora en la cárcel, acusado y sentenciado por contrabando de tabaco: quedó demostrado que practicaba esta legendaria profesión transfronteriza mientras ocupaba el cargo y se paseaba en coche oficial. Vigilaba con ahínco, desde mi puesto de responsabilidad, las subvenciones que se otorgaban a los sindicatos (la mayoría teníamos la intuición, ahora demostrada, de que estas subvenciones abrazaban fines distintos a los formales y finalistas), pero se me escaparon subvenciones a determinadas instituciones públicas que ahora están bajo investigación judicial. Ha quedado ya demostrado, y reconocido, que una parte relevante de sus economías iba directamente al bolsillo de algunos cargos o, en otros casos, a la compra de 40 relojes de alta gama como autorregalos de su nomenclatura política. Ahora resulta que, con los fondos públicos, indirectamente, he financiado una pequeña parte de una casa de lujo familiar y artículos de joyería que lucen con desparpajo decenas de exalcaldes. Había un ejército de gestores económicos y de interventores que vigilaban, para mi tranquilidad, que todo esto no sucediera, pero sucedió. Por las funciones de mi puesto, los viajes profesionales y las comidas institucionales eran muy usuales. Yo siempre, incómodo e inseguro, mandaba buscar las opciones más económicas y éticas y recibía comentarios irónicos de algunos de mis empleados, que me tachaban de recatado y timorato y me ponían multitud de ejemplos actuales y del pasado en que los que ocupaban cargos como el mío no se andaban con tantos recelos y se abandonaban a un hedonismo frívolo y costoso para las arcas públicas. Digamos que al estilo Rita Barberá. Recibí visitas, llamadas telefónicas y correos electrónicos de otros cargos políticos, administrativos y empresariales que me presionaban para que tomara decisiones totalmente inaceptables desde un punto de vista técnico y ético. Me granjeé una cierta fama de rarito al negarme siempre en redondo ante estas presiones. Y lo que resulta más doloroso reconocer: a pesar de que creo que en todo momento me he comportado siempre dentro de la más estricta legalidad (faltaría más), y también en el cauce de la ética pública, hay algunas de mis antiguas decisiones y actuaciones que ahora no llevaría a cabo. Eran

normales, inocentes e irrelevantes en el marco de la ética mayoritaria del momento, pero ahora las haría de otra manera y sé que en el contexto de las administraciones públicas más avanzadas serían consideradas, cuando menos, de extrañas. Tengo que decir que no me siento en absoluto un pecador por acción, aunque sí algo culpable por omisión a nivel práctico y, sobre todo, por omisión a nivel teórico y académico. No he realizado ninguna denuncia ni pública ni judicial sobre situaciones que he observado, puesto que la mayoría no las percibía (equivocadamente) como tan graves. Con las más rotundas, me he planteado muchas veces denunciarlas a los medios de comunicación o a los juzgados, pero supe en su momento (y ahora sigo convencido de ello) que no tenían ninguna posibilidad de prosperar en ninguno de estos dos medios que, por diversos motivos, eran impermeables a este tipo de situaciones que, además, son muy difíciles de demostrar con evidencias incontestables. Aun así, es inexcusable que, a nivel académico, apenas haya introducido la variable de la corrupción en mis estudios y análisis. En este punto sí que tengo que entonar el mea culpa.

Reconozco que escribir ahora un ensayo sobre corrupción en España carece de mérito, ya que recientemente se han escrito varios libros y artículos tanto divulgativos como académicos. El problema es que apenas nadie lo ha escrito y relatado con anterioridad, salvo la comentada excepción de Alejandro Nieto. No deja de ser significativo, a modo de ejemplo, que el brillante análisis sobre este fenómeno que escribió Javier Pradera hace algo más dos décadas no haya salido publicado hasta hace poco más de un año (octubre de 2014): Corrupción y política. Los costes de la democracia. Pradera realizó este esfuerzo de análisis debido al impacto que le generaron los casos de corrupción vinculados directa o indirectamente con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como Filesa (financiación irregular del PSOE), Roldán (Guardia Civil) y Rubio (Banco de España). Es revelador que en su momento este autor no se atreviera a publicar los resultados de su estudio y que este haya visto la luz más de veinte años desde su elaboración y tres años después del fallecimiento de su autor.

Finalmente, quiero anunciar que este ensayo tiene una estructura sencilla; agrupa solo tres capítulos: el primero, en el que se analizan los datos y los sucesos históricos recientes de la corrupción política

en España; el segundo, que analiza las causas más relevantes relacionadas con el fenómeno de la corrupción en España. El argumento principal es que la corrupción en este país no tiene solo una naturaleza de carácter político, vinculada a los partidos y a sus dirigentes, sino un hábitat mucho más transversal y que afecta también al tejido empresarial, a los sindicatos, a los medios de comunicación y a buena parte de la sociedad. Ante la rotunda naturaleza de esta corrupción las administraciones públicas y sus empleados no han podido frenar o neutralizar estas perversas dinámicas que han contribuido a precarizar a las propias instituciones públicas del país. El tercer capítulo prosigue con el análisis de la materia objeto de estudio, pero desde un enfoque asociado a posibles medidas o propuestas para reconducir esta patológica situación y atajar, mediante una intensa regeneración política e institucional, una buena parte de las prácticas corruptas actualmente cristalizadas con un elevado nivel de confort en nuestro país.

Además, estos tres capítulos centrales están acompañados por una introducción y un extenso epílogo que contextualizan y profundizan en el fenómeno de la corrupción. El prólogo, como ha visto el lector, tiene un carácter bastante personal pero plástico sobre la materia, y es también un particular ejercicio de contrición o penitencia del autor. El epílogo, por su parte, supone una continuación de los dos textos centrales del ensayo aderezado con las importantes novedades acontecidas en España durante los últimos meses sobre este tema. También se incorporan unas reflexiones y conclusiones, derivadas de un trabajo de campo llevado a cabo en varias administraciones públicas del país, que permitan confirmar, complementar e incluso poner en cuestión una parte de los argumentos y reflexiones que ha ido desgranando el libro.

Para terminar, deseo expresar mi agradecimiento a las personas que me han ayudado a escribir este ensayo. Gracias a ellas, algunos aciertos debe atesorar el libro. Para los múltiples errores me basto y me sobro yo solo, ya que tengo una habilidad innata a cometerlos y una cierta tendencia antropológica a empecinarme con ellos como buen ampurdanés de origen y de convicción. En primer lugar, mi agradecimiento a mi espejo, Marta Rovira, que me ha ayudado

tanto en el contenido como en el continente de este ensayo. Lleva ya varios años realizando la revisión, entre entusiasta y crítica, de todos mis escritos, y tengo que reconocer que cuando escribo lo hago con el estímulo de sus cercanas aprobaciones y con el temor de sus potenciales y siempre ponderados recelos. A Jacint Jordana, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra, lector voraz e hipercrítico, que ha descifrado el borrador de esta obra y que de forma indulgente la ha aprobado. También ha propuesto algunos cambios en el texto que he introducido sin dudar por su lúcido acierto. A Víctor Lapuente, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo y autor del muy relevante y reciente libro El retorno de los Chamanes. Sus comentarios más diversos, casi todos por mail y pocos en persona a causa de la distancia, atesoran un enfoque muy maduro e internacional que me han animado a profundizar y a refinar en mis argumentos. Finalmente, a Carmen Pérez, editora de Los Libros de la Catarata y editora de este libro, profesional, escrupulosa, rápida y extraordinariamente amable que ha contribuido de forma importante en el resultado de este trabajo.

Capítulo 1

El fenómeno de la corrupción en España (1975-2015): percepciones y cifras

EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DESDE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Se hace difícil precisar cuándo se inicia el fenómeno de corrupción política en el seno de las instituciones públicas españolas. Apenas hay datos sobre la misma, ya que, seguramente, durante las dos primeras décadas transitó por un camino silencioso y opaco. La corrupción política, social e institucional es un fenómeno que ha aparecido de forma masiva hace pocos años en los medios de comunicación y en la percepción social, coincidiendo con la crisis económica que se alumbró en 2008. Una década antes, justo a finales del siglo anterior, ya aparecieron algunos síntomas evidentes de la misma, pero la mayoría de los ciudadanos estábamos instalados en el confort de la ilusión de que eran situaciones puntuales y que no eran ni sistémicas ni sistemáticas. Solo algunos agitadores intelectuales como Alejandro Nieto advertían de la catástrofe que existía en las trastiendas de los partidos políticos, de los sindicatos y de las instituciones públicas. Yo fui de los que pensaban y afirmaban en distintos foros que era una exageración y que la corrupción era más bien excepcional. Pero estaba equivocado: la sociedad española, aparentemente moderna, seguía y sigue instalada en una relajación ética y moral mediterránea; los partidos políticos en el gobierno o con opciones de gobierno fueron generalizando prácticas, al principio puntuales pero que, ante la sensación de impunidad, se fueron envalentonando. Algunos sindicatos hicieron lo mismo. Algunas empresas proveedoras de servicios y adjudicatarias de contratos públicos se fueron adaptando al nuevo paisaje e hicieron bien lo que saben hacer: tener mayores beneficios utilizando un sistema extraño e imperfecto, maximizando

sus beneficios y minimizando el pago de los peajes políticos. Las instituciones públicas fueron relajando de forma incremental sus sistemas de seguridad jurídica por la presión política y empresarial con la excusa de buscar un diseño de un modelo de gestión cada vez con un aroma más empresarial, que anhelaba con ahínco unos servicios públicos eficaces y eficientes. La eficacia y eficiencia de los servicios públicos gestionados de manera empresarial se convirtieron en el mantra y único objetivo de los políticos y, bajo sus órdenes, de los funcionarios. Este benemérito objetivo se cumplió parcialmente, pero con elevados costes al fomentar una enorme debilidad institucional en nuestros organismos públicos. Se prestaban buenos y eficientes servicios, pero ya no se respetaban del todo los principios públicos (considerados como anticuados y burocráticos) de la meritocracia en el acceso al empleo público, los principios de carrera administrativa estrictamente profesional, y se incentivaron unos sistemas de control jurídico y económico cada vez más débiles y, a la vez, desprestigiados por ser excesivamente "burócratas" y estar instalados en la nostalgia de una Administración pretérita. Y los empleados públicos, sumidos en el desconcierto ante los heterodoxos e invasivos liderazgos políticos, frente a unos sindicatos que mejoraban aparentemente sus condiciones de trabajo, pero con los que no se sentían representados, ante una sociedad ávida de servicios, aunque relajada en sus conductas éticas y morales, ante un sistema institucional que iba abandonando sus principios públicos por valores exclusivamente eficientistas, claudicaron a la vista del consenso explícito de estos poderosos actores que fomentaban la discrecionalidad y la arbitrariedad. Con el tiempo se acostumbraron a percibir como normal lo que antes percibían como anormal, y poco a poco se fueron hundiendo los diques institucionales que posee cualquier sociedad e institución moderna para domesticar los animales salvajes del clientelismo y la corrupción.

Parece obvio que la sensación y situación de la corrupción en España en la que ahora vivimos y que, por su sobreexposición, los distintos estamentos de la sociedad consideran inaceptable, hunde sus raíces en varias décadas de decadencia moral e institucional. Wikipedia ya lo ha sentenciado: "La corrupción política ha sido una constante desde la aprobación de la Constitución española de 1978 hasta nuestros días, pervirtiéndose el sistema democrático y

debilitándose la confianza de la sociedad en sus representantes públicos". Hagamos ahora un pequeño ejercicio de lo que se podría denominar como "arqueología de la corrupción de la España moderna".

El momento cero que explica la actual situación de corrupción en España tiene mucho que ver con el proceso de transición política del régimen franquista a la democracia. Se trata de un proceso de transición muy celebrado, tanto a nivel nacional como internacional, por tratarse de un cambio de régimen político de carácter pacífico y pactista alejado de las usuales dinámicas revolucionarias y rupturistas de estos procesos con ganadores y perdedores. La idea era evitar un juego de suma cero que recordaba en exceso a las etiquetas de vencedores y vencidos como heridas de una guerra civil que debían cicatrizar de forma definitiva. Hoy en día este proceso de transición política está siendo objeto de diversas críticas, ya que se considera que muchos de los problemas contemporáneos de nuestro actual sistema político e institucional se derivan de este celebrado proceso. Tal vez buena parte de estas críticas posean razón, aunque yo soy de los que pienso que nuestro proceso de transición fue afortunado y, en todo caso, la mejor opción para evitar problemas y traumas que hubieran generado escenarios políticos y sociales peores. Pero hay que reconocer que este proceso de transición ha generado múltiples externalidades negativas, entre las que destacan una escasa renovación de las elites sociales, económicas e incluso políticas y, también, la contaminación de nuestro sistema democrático con prácticas corruptas propias del franquismo. Un régimen dictatorial suele ser siempre corrupto y el franquismo no fue una excepción. Más allá de casos mediáticos como Sofico o Matesa, la corrupción económica fue un rasgo básico de la dictadura franquista, estuvo muy extendida, y la implicación política en la misma, hasta los máximos niveles, fue absoluta. En algunos casos, por la propia participación directa de altos cargos; en otros, por la protección que los estraperlistas recibieron desde el poder. Todo ello en medio de una total impunidad que no solo afectó al poder institucionalizado sino a toda la sociedad por la vía del estraperlo y otro tipo de prácticas informales. España entra en la senda de la democracia con unas elites políticas y económicas instaladas en el confort de la corrupción y con una corrupción social muy significativa. La

dinámica conciliadora de la transición política no puso en revisión crítica estos comportamientos ni exigió responsabilidades, y por ello no logró la deseable regeneración política, económica y social. Muchas de las actuales dinámicas de corrupción hunden sus raíces culturales en el franquismo. En la cultura social, en la cultura de las empresas y también en la cultura de la clase política. Durante el extenso periodo del franquismo, pocos espacios públicos y privados estuvieron libres de corrupción, desde la cúpula del sistema hasta su base. En este sentido es revelador el reciente libro de Ángel Viñas, La otra cara del franquismo, que demuestra sin ambages la corrupción de la propia figura de Franco y de su familia. Es duro y triste decirlo pero, por ejemplo, el presunto y alucinante caso de corrupción familiar del clan Pujol no difiere mucho de la supuesta corrupción de la familia del general Franco.

El otro gran germen de la corrupción de los partidos en España seguramente procede de la financiación extranjera de algunos partidos políticos y movimientos sociales justo en el inicio de la transición. Cuando España iniciaba tímidamente su senda democrática, cundió el pánico en el mundo occidental (Europa y Estados Unidos) al imaginarse un país políticamente radicalizado y conflictivo con una cultura política inexistente que parecía seguir el modelo italiano de entonces, con un fuerte partido comunista y un partido demócrata cristiano como contraparte. En aquella época empezaron a circular maletines cargados de dinero para financiar a una izquierda moderada: así, la financiación del PSOE, por La Fundación Friedrich Ebert, próxima al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), con el propósito de generar una cierta cultura política en España. También distintos sectores académicos vinculados al Derecho Constitucional y a la Ciencia Política empezaron a realizar seminarios y encuentros financiados por potencias extranjeras y partidos políticos europeos. Se podría decir que, en este momento, algunos partidos políticos españoles se empezaron a acostumbrar a disponer de fondos económicos extra y de carácter heterodoxo.

Durante los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) no parece que hubiera muchos casos de corrupción, puesto que la agenda política era muy convulsa y no quedaba tiempo para organizar ninguna trama. Por más que Felipe González, antes y

después de las elecciones de 1982, anunciara auditorías de infarto refiriéndose a los gobiernos de la UCD, no se demostró absolutamente nada. Los tres primeros grandes casos de corrupción detectados y sentenciados son el caso Roldán, el caso Filesa y el caso Osakidetza, los tres conceptualmente muy distintos y que representan el punto de inicio de una corrupción que afecta a tres dimensiones clave: a partidos políticos, a los líderes políticos y a las instituciones públicas.

El primer caso de corrupción política documentado y con sentencia firme es el del desvío de partidas destinadas a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico por valor de cinco millones de euros entre los años 1987 y 1993 para uso privado, enriquecimiento personal y pago de sobresueldos y gratificaciones a siete altos cargos del Ministerio del Interior. Es el famoso y casposo caso Roldán, y supone el punto de inicio no de una financiación política sino de un caso de corrupción de líderes políticos que ocupan altos cargos en el gobierno.

Una segunda situación relevante es el denominado caso Filesa, de financiación ilegal del PSOE a través de las empresas tapadera Filesa, Malesa y Time-Export, que entre 1988 y 1990 cobraron importantes cantidades de dinero en concepto de estudios de asesoramiento para destacados bancos y empresas de primera línea que nunca llegaron a realizarse. Entre las personas vinculadas a estas operaciones se encontraban el diputado socialista por Barcelona, Carlos Navarro, y el responsable de finanzas del PSOE, Guillermo Galeote. Este es el primer caso documentado de financiación ilegal de un partido político.

Una tercera dimensión lo representa el caso Osakidetza: en las oposiciones al Servicio Vasco de Salud de 1990 se detectó un “cambiazo” masivo de exámenes que obligó a repetir gran parte de las pruebas, a las que se habían presentado cerca de 50.000 aspirantes. Por su presunta relación con este caso, fueron detenidos el director de Gestión Económica de Osakidetza y otras tres personas militantes del PSOE, acusadas de fraude con objeto de beneficiar a miembros del PSOE y UGT y situar un grupo de personas afines en posiciones de responsabilidad.

Estos tres primeros casos no solo son relevantes por ser situaciones

germinales de corrupción política, sino porque representan las tres principales dimensiones de la corrupción en España:

• Primero, la corrupción derivada de la financiación ilegal de los partidos políticos. Lo inaugura el PSOE con Filesa y se van incorporando la mayoría de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno: Partido Socialista de Catalunya (PSC), Unió Democràtica de Catalunya (UDC), Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y el Partido Popular (PP).

• Segundo, la corrupción de carácter personal de altos cargos en el gobierno. El caso Roldán es muy significativo por lo extremo de la situación en el tiempo y en el ámbito de gestión. Se trataba de altos cargos del Ministerio del Interior en un momento muy duro del terrorismo de ETA. Estos políticos estaban sometidos a la presión de la lucha contra la violencia terrorista, debían dar la cara en los funerales de las incesantes víctimas y se sentían directa y personalmente amenazados por el terrorismo. Hay que reconocer que el nivel de presión y tensión profesional y personal de estos altos cargos fue extrema. Y esta situación sirvió de excusa para recompensarse con sobresueldos y regalos utilizando los fondos reservados que, por su naturaleza, están exentos de fiscalización. Es relevante este caso, ya que es el punto de inicio de otras muchas situaciones de corrupción individual en el que algunos altos cargos tienen la percepción de que su nivel de sacrificio personal no es suficientemente compensado a nivel económico y se sienten moralmente legitimados para autocompensarse económicamente de manera irregular. Los casos de esta índole los inician Urralburo, en Navarra (1987), y Hormaechea, en Cantabria (1990), hasta llegar (presuntamente) a la familia de Jordi Pujol en Cataluña.

• Tercero, el caso del intento de amaño de oposiciones en el Servicio Vasco de Salud implica una corrupción que incide directamente en las instituciones públicas. Se trata del primer caso y único demostrado a gran escala de clientelismo en la Administración pública. Pero no ha sido el único, sino que tiene la compañía de muchísimos otros casos de acceso clientelar a las instituciones públicas en ayuntamientos y comunidades autónomas (la Administración General del Estado queda totalmente al margen de

esta perversa dinámica), pero que, por su complejidad y sofisticación técnica, no han sido detectados por los medios de comunicación ni por el sistema judicial.

Con estos tres pilares de la corrupción política e institucional estas dinámicas empiezan a generalizarse en España durante los años noventa hasta el momento actual. Por citar solo algunos de los ejemplos más conocidos de los casos vinculados a partidos políticos y a organizaciones sindicales: AVE y SEAT (PSOE), Casinos (CiU), Naseiro (PP), PSV (UGT), PP en Zamora, Pallerols (UD), Forcem (UGT y CC OO), Gürtel (PP), ERE falsos (PSOE y UGT), Millet-Palau de la Música Catalana (CDC), Bárcenas (PP). Y los casos más relevantes vinculados a tramas personales: Juan Guerra, Ibercop (Mariano Rubio), Estevill (en el entorno de CiU), Salanueva (directora del BOE con el PSOE), Minería (Pérez Villar, del PP de Castilla y León), Sóller (Cañellas, del PP de las Baleares), Sanlúcar (PSOE), Malaya (Roca de Marbella), Jaume Matas (PP de las Baleares), Petroria (cargos del PSC y de CiU), ITV (Oriol Pujol), Brugal (cargos de diversos ayuntamientos de Alicante) y Púnica (Francisco Granados y otros cargos de la Comunidad de Madrid). En el momento de escribir esto han aparecido varios políticos valencianos que van a incrementar de forma significativa este listado.

Estos datos solo representan los casos más relevantes que se han descubierto y que poseen sentencia firme o un alud enorme de indicios que pueden considerarse como probados. Parece evidente que estos representan solo la punta del iceberg del mapa de la corrupción política en España desde la transición. En todo caso, las piezas del puzle son suficientes para dibujar una panorámica de la corrupción política e institucional con las siguientes características:

1. La corrupción política, tal y como la percibe actualmente la ciudadanía, se inicia durante los años noventa con algunos antecedentes notables pero excepcionales a finales de los ochenta. Es decir, llevamos 25 años dibujando la arquitectura de la corrupción.

2. La corrupción vinculada a la financiación ilegal de los partidos

políticos afecta a la gran mayoría de las formaciones que han gobernado en los tres sistemas de partidos que hay en España (el estatal, Cataluña y País Vasco): PSOE, PP, CiU y PSC. Solo queda fuera el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y, en menor escala, ICV y ERC, que gobernaron durante siete años en Cataluña y durante bastante tiempo en el Ayuntamiento de Barcelona. Es obvio que el caso más relevante de su no implicación en tramas corruptas es el del PNV, aunque hay sospechas desde los años ochenta con el "caso tragaperras" sobre el dinero supuestamente ingresado por el PNV con las licencias para las máquinas de juego. En cambio, sí que han protagonizado casos de corrupción a nivel personal varios dirigentes del PNV (el más destacado es el caso Bravo, senador del PNV). Con todo, el PNV sigue siendo la excepción. La corrupción la inaugura el PSOE en España y en Cataluña, UDC en Cataluña, y, supuestamente, el PNV en el País Vasco. Es lógico que el PP se inicie más tarde, pues no entra en el gobierno de España hasta 1996 y no tiene opciones serias de gobernar hasta las elecciones legislativas de 1993. Además, antes este partido estuvo atareado en la migración de la antigua AP hacia el PP y en encontrar un liderazgo solvente post-Fraga que no fraguó hasta la llegada de Aznar (1990). Es más curioso el caso de UDC por ser tan precoz en entrar de los primeros en el mapa de la corrupción española. Se trata de un partido diminuto pero que ha mantenido mucha influencia en los gobiernos de Cataluña y que atesora una fundada leyenda negra de confusión constante entre lo público y lo privado. De cualquier forma, a partir de estos destacados partidos precursores se fue generando metástasis en el sistema de partidos y rápidamente se incorporaron a las dinámicas de financiación irregular, tanto el PP como CDC. La deficiente financiación de los partidos fue el acicate para buscar vías heterodoxas de financiación.

3. Desde que aparece la figura del "recaudador" del partido político, que suele coincidir con el cargo de tesorero, este perfil se va profesionalizando en la corrupción. Este rol empieza con Galeote (PSOE) y Naseiro (PP), que probablemente fueron solo recaudadores de sus respectivos partidos y no se aprovecharon de su posición, sino, más bien al contrario, pagaron todos los platos rotos por sus respectivos partidos. Con el tiempo, esta función, que asume un enorme riesgo personal, se va profesionalizando en el sentido de que el recaudador del partido se queda una parte

importante de los ingresos para su disfrute personal. El caso más relevante es el de Bárcenas (y antes el de Lapuerta), del PP. Y queda por indagar si la trama protagonizada por la familia Pujol tiene alguna relación con la financiación de CDC o es "solo" una espectacular trama de carácter familiar. En los partidos nacionales, el rol de "recaudador" lo desempeñaron personas que figuraban en puestos relevantes del organigrama del partido. En Cataluña, en cambio, por su confusión entre el espacio político y el espacio civil y empresarial, parece que externalizaron las funciones de recaudación e intermediación en las comisiones que los contratistas o actores externos debían entregar a los aparatos de sus partidos: a empresarios (Pallerols, con UDC) o a relevantes miembros de la sociedad civil (Millet, del Palau de la Música Catalana con CDC). En todo caso, esta doble corrupción a nivel de partido y a nivel personal ha resultado ser una bomba de relojería que, más tarde o más temprano, ha permitido que se descubran buena parte de estas tramas debido a las indiscreciones, envidias o a las venganzas de sus protagonistas.

4. La corrupción también impregnó a los sindicatos: los casos de la Promoción Social de Viviendas (UGT), Forcem (UGT y CC OO) y ERE falsos de Andalucía (UGT) así lo demuestran. Se trata de una corrupción similar a la de los partidos políticos, en el sentido de que buscan vías heterodoxas de financiación para mantener sus rotundas burocracias. De todos modos, se trata de un modelo de corrupción mucho menos vistoso y que ha pasado bastante desapercibido por los medios de comunicación y por la sociedad. También es una corrupción asimétrica en el sentido de que UGT ha sido mucho más protagonista de la misma que CC OO. Es probable que la intensa relación de la UGT con el PSOE haya influido notablemente en esta asimetría. Pero aparte de los puntuales grandes casos de corrupción, ambas formaciones sindicales han protagonizado una corrupción de baja intensidad, puesto que se han financiado de forma irregular por la vía de los cursos de formación, subvenciones públicas injustificadas y por un volumen excesivo de liberados sindicales de las administraciones públicas.

5. La corrupción individual de los cargos políticos es inevitable y está presente en todos los partidos políticos y en todos los países. Pero en España este tipo de corrupción ha sido muy intensa en los

últimos 25 años. A parte de los casos extremos de personas carentes de moral y, por lo tanto, perfiles esencialmente corruptos, se han producido muchos otros casos de líderes políticos no tan defectuosos en su dimensión ética pero que han sucumbido a los cantos de sirena de la corrupción. Hay una multiplicidad de factores que han ejercido de catalizadores de estos casos de corrupción a nivel personal: una sociedad éticamente relajada, la financiación irregular de las formaciones políticas ha sido un acicate para este tipo de conductas (¿si lo hace mi partido por qué no yo?); la falta de control de las instituciones públicas y los enormes y perversos incentivos que ofrece el mercado en los momentos de bonanza económica. Sirva aquí de ejemplo la corrupción municipal derivada del mercado inmobiliario. En España hay más de 8.000 municipios que agrupan un total de más de 66.000 concejales. Se trata, en su mayoría, de políticos humildes y con vocación de servicio público. En los años de bonanza económica, la presión urbanística y la competencia entre los ayuntamientos fue enorme y con unos incentivos económicos brutales. Era sencillamente imposible que unos pocos de estos concejales, ante la relajación institucional y social, no se enredaran en la telaraña de la corrupción, y no es extraño que estas situaciones agrupen miles de casos.

PERCEPCIONES Y CIFRAS DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

Analizar el fenómeno de la corrupción en España con datos empíricos es muy complicado en un país en el que se manejan todavía muy pocos datos públicos solventes y en el que a los analistas y a los medios de comunicación les encanta ofrecer cifras escandalosas y redondas. El 1 de enero de 2015, El País publicó un artículo para celebrar el nuevo año. Decía: “Por alguna razón, las cifras redondas que empiezan por 4 suelen ser inexactas: 40.000 coches oficiales en España; 400.000 prostitutas; 400.000 desahucios; 40.000 inmigrantes esperando a saltar la valla de Melilla; 445.000 políticos. Es un misterio por qué el cuatro sale tantas veces en datos falsos. Quizá porque es un número ni

demasiado bajo, ni demasiado alto. O quizá por las propiedades de solidez y rigor que le atribuye tradicionalmente la numerología. En cualquier caso, si se quiere colar un bulo estadístico en internet, colóquese un 4 y una buena ristra de ceros detrás". Todos estos datos son totalmente incorrectos salvo en el caso de los desahucios, donde la realidad parece ir alcanzando la ficción de las cifras mágicas. Por ejemplo, el dato de 445.000 políticos es desgarrador, pero resulta que para alcanzar esta fabulosa cifra se imputaron como políticos a 131.000 empleados de empresas públicas, a 65.000 delegados sindicales del sector privado, etc. Sin embargo, sí es relevante clarificar el dato del número de políticos en España en relación con la corrupción, porque sí hay un gran número de puestos políticos que generan un tejido neoclientelar (que es otra forma de corrupción, lo que Víctor Lapuente califica como "la enfermedad institucional en España"). César Molinas y Elías de la Nuez [1] cifran en 300.000 efectivos el colectivo político instalado en el tejido institucional público. Pero los datos más solventes son los que ofrecen el Tribunal de Cuentas y el Ministerio de Economía, que fijan la cantidad total de personal de naturaleza política en 122.000. Cantidad que es tan voluminosa debido a que en España hay 68.230 concejales y alcaldes, pero solo un 10% de ellos perciben algún tipo de retribución. En definitiva, la cifra más exacta de políticos que cobran del erario público (que en el fondo es el dato que interesa a los ciudadanos) no alcanza por poco los 63.000. Sin duda, siguen siendo muchos, pero muy lejos de los 445.000 o de los 300.000 que han aparecido en los medios. Si existe en nuestro país este baile de cifras, ¿cómo no va a ser problemático intentar medir con cierta solvencia el impacto económico de la corrupción en España cuando la metodología solo puede ser de percepción o estimativa en base a otros datos más directos?

Parametrizar el fenómeno de la corrupción en España es complicado debido a una ausencia de datos objetivos e incontestables, a la información excesivamente vaporosa que aportan los datos sobre percepción y a un conjunto de indicadores formales de carácter institucional que pueden significar mucho o absolutamente nada. En efecto, resulta de una gran complejidad medir la corrupción, incluso es difícil su propia definición. Como afirman Villoria y Jiménez [2], el fenómeno es difícil de estudiar, para empezar, por la propia confusión semántica que la palabra "corrupción" arrastra.

Estos autores proponen una compleja y algo barroca definición: “Un abuso de posición de un servidor público con un beneficio directo o indirecto, con incumplimiento de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores públicos”. En suma, al abuso de poder se debe unir al beneficio privado y al incumplimiento normativo. Esta definición es parcial al reducir la corrupción al incumplimiento normativo; por otro lado, habría que tener en cuenta los posibles acuerdos corruptos previos para que la ley no incorpore como prohibidos actos poco éticos, pero que interesa a actores públicos relevantes que no se persigan. Un ejemplo de esta modalidad sería la elaboración de una ley por un Parlamento, en la que se conceden privilegios a algún lobby o sector económico, a pesar de la ineficiencia que ello genera, como consecuencia de haber asumido los legisladores los objetivos de las empresas que ellos regulan, a cambio de financiación de sus campañas electorales: es lo que se denomina “captura de políticas”.

Dentro de la corrupción pública o institucional se pueden distinguir diferentes tipos de corrupción:

• Corrupción con robo (daño económico a la Administración) o sin robo. La gran mayoría de los casos de corrupción en España implican el robo directo o indirecto de recursos económicos de carácter público.

• Corrupción política en la que están implicados los cargos políticos, sean estos electos o nombrados por razones políticas o bien la corrupción administrativa en la que están implicados los funcionarios o empleados públicos, seleccionados, en principio, por criterios meritocráticos. Normalmente, cuando hay corrupción administrativa generalizada hay también corrupción política. Pero no tiene por qué pasar a la inversa, es decir, puede haber corrupción política extensa y la Administración mantener unos elevados niveles de integridad.

• Corrupción por niveles de Administración: Estado, comunidades autónomas y Administración local. Cada uno de estos tres niveles tiene sus áreas de riesgo. Para el Estado, por ejemplo, el principal riesgo de corrupción reside en potenciales capturas de las grandes

decisiones en el ámbito regulatorio. Las comunidades autónomas tienen riesgo de corrupción en los enormes contratos de infraestructuras, en las subvenciones y, en menor medida, en las autorizaciones, los permisos y las licencias. En la Administración local los ámbitos de riesgo son la contratación, las concesiones de licencias y la gestión urbanística, precisamente el de mayor riesgo que afecta a las comunidades autónomas y a la Administració local. En esta obra intentaré demostrar que, en España, la corrupción institucional (que es distinta a la corrupción social, empresarial, sindical y de los medios de comunicación, que también van a ser analizados en esta obra aunque con un carácter más tangencial) tiene una base totalmente política que es lesiva a nivel económico para la Administración, siendo, en cambio, la corrupción administrativa residual o inexistente. Por otra parte, los casos denunciados de corrupción han afectado fundamentalmente al nivel autonómico y al nivel local. En los momentos de bonanza económica en los que la construcción era el motor económico del país, la corrupción pivotó sobre la regulación y la gestión urbanística. En paralelo ha habido corrupción en los contratos y subvenciones, y esta dinámica se fue incrementando cuando la construcción se colapsó por la crisis económica. En cambio, la Administración del Estado ha sido bastante impermeable a la corrupción debido a dos factores: por una parte, no poseen muchos ámbitos de riesgo y, por otra, gracias a que poseen una arquitectura institucional más solvente y unos funcionarios muy profesionalizados. Seguramente la corrupción del Estado se centra en su captura en el ámbito regulatorio, pero esta es muy difícil de detectar y de demostrar. De todos modos, debe estar presente si se tiene en cuenta la deficiente regulación del Estado de los ámbitos más estratégicos (financieros, telecomunicaciones, transportes, gas y agua), a la desprotección en práctica de los usuarios y a los grandes beneficios que acumulan las grandes empresas presentes en estos sectores.

España parece formar parte de un grupo de países extraños al no figurar en la lista de los más corruptos ni, desgraciadamente, en la de los menos. Está en una situación intermedia en la que la escala de grises es muy diferente y que agrupa realidades muy distintas.

Siempre suelen tomarse como referencia los informes de la ONG Transparencia Internacional, que elabora anualmente un índice de percepción de corrupción en cada uno de los 175 países analizados de todo el mundo. En 2015, España ocupa la posición 38, y aunque no parece una ubicación extraordinariamente mala, la sitúa en medio de un grupo de países del sur de Europa, de la Europa del este y en peor posición que Botswana (31), Bután (30), Chile (22) y Uruguay (20). Por delante, obvio, todos los países europeos nórdicos y centrales y los países anglosajones. La sensación, en todo caso, es de un claro retroceso, ya que hace diez años España estaba situada en el puesto 22, junto a Francia. ¿Significa que durante estos últimos años de la crisis ha habido más corrupción que, por ejemplo, en los años de bonanza económica? En absoluto, ya que estamos ante un índice de percepción y, por tanto, un índice poco robusto y totalmente subjetivo. Lo que sucede es que ahora hay una potente luz mediática y social (y probablemente también una lente cognitiva de aumento que exagera la realidad) que observa a la corrupción gracias a los 1.700 casos judiciales abiertos en la actualidad. Que hay una percepción social preocupada por la corrupción lo corrobora la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), que la ubica como la segunda preocupación de los españoles. Según esta misma encuesta, analizada por Manuel Villoria en un estudio de 2015, los niveles de confianza política han caído a datos históricamente bajos: si se toman las series del CIS desde 1996, se han perdido más de 20 puntos desde entonces (del 50% al 30%) en los niveles de confianza política de los españoles. El Eurobarómetro de 2013 también ofrecía datos muy contundentes sobre la percepción de la corrupción. Ante la afirmación “de acuerdo con que hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”, el 95% de los españoles estaban de acuerdo. Era el porcentaje más alto de Europa, solo superado por Grecia (97%) y cerca de Italia (93%) y República Checa (94%). Por ejemplo, en Francia (76%) y Alemania (74%), la percepción de corrupción es también muy alta, pero a mucha distancia de España. El fenómeno de la corrupción en España ya ha saltado sus fronteras y en abril de 2015 The Economist se hizo eco del mismo haciendo referencia a que el “amiguismo” de los políticos era ni más ni menos que el culpable de la crisis económica. Hay datos inquietantes que lo avalan: una investigación reciente de la Universidad Libre de Bruselas constató que, de 1995 a 2007 (los años de la mágica

bonanza económica), la economía española crecía a un ritmo del 3,5% anual, pero la productividad bajaba a un ritmo del 0,7%, elemento que se puede entender como multicausal (desde baja productividad, a la inflación, la política monetaria, etc.). Sin embargo, el elemento crítico y sorprendente es que esta investigación detectó que las empresas menos productivas crecían más que las productivas. Las empresas que crecían y eran cada vez menos productivas eran precisamente las que trabajaban para las administraciones públicas que, además, eran las que recibían más préstamos de las entidades financieras.

Este debate sobre el impacto económico de la corrupción es relevante; se trata de un tema crítico que amenaza a nuestro precario modelo de Estado del bienestar en la misma línea de flotación. En este sentido, la Universidad de Las Palmas llevó a cabo, en 2013, un estudio cuantitativo y cualitativo que concluyó que el impacto económico de la corrupción es de 39.500 millones de euros. Los resultados de este estudio no han estado tampoco exentos de críticas.

Para obtener cifras más completas lo más conveniente es analizar los dos grandes focos de la corrupción: los contratos públicos "sobreprecios" injustificados y la evasión fiscal. De esta forma, se pueden medir los dos focos más relevantes de las finanzas públicas: uno sobre los outputs, o el gasto, y otro sobre los inputs, o los ingresos (o la falta de los mismos). El dato más espectacular de los que he consultado lo aporta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que en un informe de principios de 2015 considera que la factura de la corrupción en la contratación pública es de 48.000 millones de euros anuales. Esta cantidad sideral de millones de euros equivale al 4,5% del PIB. En todo caso, decir que esta enorme cantidad está vinculada directamente con la corrupción es una licencia del lenguaje, ya que es la cantidad que se pierde por unos deficientes mecanismos de contratación pública y por la falta de competencia en determinados mercados de servicios públicos. Claro que el estudio también afirma que "la falta clamorosa de competencia es una de las condiciones necesarias que conduce a la corrupción", o a la inversa: "Cuando hay corrupción siempre existe falta de competencia". El mapa que elabora este informe es que la contratación pública alcanza el 18,5% del PIB (194.000 millones

anuales) y que se paga un sobrecoste injustificado en estos contratos del 25%, lo que da como resultado los 48.000 millones que representan tres décimas más del déficit público comprometido con la Unión Europea (UE) para el presente ejercicio presupuestario (4,2%). Eso significa, ni más ni menos, que si las administraciones públicas hubieran contratado bien a nivel técnico y sin derivas corruptas, España no tendría que haber acometido apenas ningún recorte en los servicios públicos por culpa de la crisis económica. Otra cosa distinta es la evasión fiscal de empresas y profesionales. Los técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) estimaron en 2013 que España dejaba de ingresar 79.000 millones de euros al año en impuestos en comparación con la media ponderada de los países de la UE-27, especialmente por lo que no se recauda, debido al fraude, la evasión fiscal, la recaudación en el impuesto del IVA y en el de IRPF. En un comunicado, Gestha explica que la recaudación por IVA aportó 18.653 millones anuales menos a las arcas públicas españolas que en el resto de Europa, un fenómeno que se entiende por el escaso rendimiento de este impuesto sobre el consumo, que solo logra recaudar 9,7 euros por cada 100 que se gastan, frente a los 12,3 euros de media del conjunto de países europeos. Estas cifras sitúan a España en el último lugar del ránking recaudatorio del IVA, pese a que las dos subidas aprobadas en 2010 y 2012 acercan al país a la media europea de tipos nominales.

Si sumamos la cantidad derivada de la evasión fiscal con el sobrecoste de los contratos públicos, llegamos a la cifra de un déficit para las arcas públicas de 127.000 millones de euros, que equivale al 12% del PIB actual de España. Los datos son mareantes y, por desgracia, es incontestable que en España la corrupción social y política es el principal lastre para su desarrollo económico, sostenibilidad del sistema público y mantenimiento de un Estado del bienestar. De esta manera, se puede decir que la corrupción es la lacra que está fulminando a la clase media española asalariada, que percibe como paga unos impuestos de los más elevados de Europa (con un marginal que superaba el 50% hasta mediados de 2015) y que recibe unos servicios públicos cada vez más limitados y de peor calidad que la obliga a sobrecostes de mutuas sanitarias privadas, planes de pensiones, etc.

Este déficit fiscal guarda mucha relación, en cuanto a las arcas

públicas, con el gran tamaño de la economía sumergida y la economía delictiva en España. Definir la economía sumergida y la economía delictiva es difícil y hay una disparidad de datos que, en todo caso, reflejan la intensidad de este fenómeno en España en comparación con la media europea. Guillermo de la Dehesa [3] hace el siguiente acopio de datos: los estudios recientes sobre el tamaño de la economía sumergida, en 2012, muestran porcentajes bastante dispares: según Schneider (2013), alcanzaba el 19% del PIB; según la Fundación de Estudios Financieros (FEF, 2013), el 19,2% del PIB; según el Gestha (2013) el 25,6% del PIB y según Santos Ruesga y Domingo Carbajo (2013) el 28% del PIB. Estos porcentajes son todos superiores a la media de la UE (18,9% del PIB) y muy superiores a los de otros grandes miembros de la Eurozona como Francia (11%) y Alemania (13,7%), salvo en Italia, donde alcanza el 24,3% del PIB. Esto explica parcialmente que, en 2012, la recaudación por IVA en España alcanzase menos del 5% del PIB frente al 7% de media en la UE y la recaudación de los impuestos indirectos alcanzase el 10,1% del PIB frente al 13,6% de la UE. La reciente encuesta europea, Eurobarómetro (2014), estima que el trabajo en negro en España podría alcanzar al 33% de todos los trabajadores. Conviene recordar aquí que tan defraudador es el que presenta la factura sin IVA como el que la acepta. A esta economía sumergida se añade, finalmente, la economía delictiva, que opera totalmente fuera de la ley y con dinero negro, compuesta por el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el contrabando de mujeres, niñas y niños, de órganos corporales y de especies, así como la prostitución inducida y la distribución de drogas. Estas actividades tienen todas en común que están financiadas, casi en su totalidad, con billetes en euros, en dólares y francos suizos de elevadas denominaciones, cuyos propietarios o usuarios no pueden ser detectados por ser billetes al portador y que estos suelen intentar lavar en paraísos fiscales, a los que solo en estos últimos años las autoridades fiscales nacionales les están haciendo frente. En 2007, en plena burbuja inmobiliaria y de la construcción, circulaba en España el 36% de todos los billetes de 200 y de 500 euros del área del euro, cuando el PIB de España era solo el 11,9% del total del área, es decir, tres veces menor, un porcentaje escandaloso.

[1]. El País, 27 de mayo de 2013.

[2]. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 138, 2012.

[3]. El País, 21 de septiembre de 2014.

Capítulo 2

Análisis de las causas de la corrupción política en España: variables sociales, institucionales y políticas

La corrupción política en España no surge por arte de magia o de forma aislada, sino que hay un conjunto de variables que contribuyen a este florecimiento. El primer elemento que hay que tener presente es la propia sociedad española que se asienta en unas pulsiones históricas de una gran permeabilidad hacia la corrupción. Se suele decir que España no posee unos políticos suecos ni unas instituciones anglosajonas ni una educación finlandesa, ya que no somos ni suecos, ni británicos ni finlandeses sino españoles. Somos mediterráneos de origen fenicio y romano, con una cultura cristina instalada en la doble moral, con un Siglo de Oro preñado de pícaros, pillos y ladrones que han dejado su sello hasta el momento actual. La política española no puede ser un eslabón aislado sino un reflejo más de la ética y de la moral de una determinada sociedad, del mismo modo que los empresarios, los sindicatos, las instituciones y los medios de comunicación. Procedemos de una historia turbulenta y desgraciada que no ha sido precisamente un caldo de cultivo favorable para la calidad de nuestras instituciones públicas. Hemos diseñado, desde la transición, un tejido institucional muy débil de forma rápida, desordenada y preocupados por otras urgencias y problemas mayores como la defensa de los valores democráticos, la construcción de un modelo de Estado del bienestar, la articulación de las tensiones entre el centro y la periferia territorial y en una prestación de servicios de calidad. Una agenda política y social tan densa no ha dejado mucho espacio para interesarse por la calidad de nuestras instituciones políticas básicas y por nuestras administraciones públicas y no hemos sido capaces de edificar diques institucionales que frenen la corrupción política, empresarial y social. El concepto de contrapesos institucionales (los denominados checks and balances)

y el perfilar sutiles sistemas de control es algo que ha permanecido inexplorado por falta de tradición, de prioridad y de voluntad. El sistema de partidos no ha sido ajeno a una cierta improvisación y a los mecanismos lógicos de prueba y error (UCD, AP, PC, CDS fueron experiencias fallidas) hasta lograr un sistema bipartidista asfixiante que ha colonizado a las instituciones, a los medios de comunicación y a buena parte de los actores sociales. Un modelo político de oligopolio en el que apenas había y hay control político y en el que los grandes partidos se han sentido impunes para realizar todo tipo de acciones arbitrarias y a no rendir cuentas casi nunca fuera del ámbito concreto de los comicios electorales. Si añadimos a esta sensación de impunidad una deficiente financiación de los partidos políticos y unas mediocres retribuciones a los cargos políticos, la relajación ética y moral parecía difícil de evitar. Con el tiempo, y de forma muy rápida, los precarios anclajes sociales, institucionales y de mercado no pudieron frenar un asilvestramiento y una relajación ética de los partidos políticos, de los políticos, de los medios de comunicación, de las empresas contratistas con la Administración pública e incluso de los empleados públicos. Y de esta forma se ha ido generando un nudo de variables que han favorecido un escenario en el que la corrupción se ha instalado como una pieza esencial del paisaje social, político y empresarial. Este capítulo analizará las variables que, con la paciencia de una araña, han ido tejiendo un entramado social e institucional excesivamente permeable a la corrupción: sociales, institucionales, de organización de los particos políticos, del complicado e ingrato ejercicio profesional de la política, de la desmotivación de los empleados públicos, de la heterodoxia empresarial y las denominadas “puertas giratorias”, del déficit de empleados públicos para prevenir y perseguir la corrupción, de una perversa lógica de los sindicatos y de los medios de comunicación.

Cultura social muy corrupta

En los últimos 40 años, la sociedad española se ha modernizado menos de lo que intuíamos. En el momento álgido de la bonanza

económica nos autopercibíamos como una sociedad moderna, competitiva, engarzados en la nueva sociedad del conocimiento y con unos valores cívicos en sintonía con los países más avanzados de Europa. La crisis económica de los últimos siete años ha tenido el descaro de desnudar a nuestra sociedad y de mostrarnos en el espejo cómo somos realmente con sus componentes de belleza, (que la hay, pero también con las fealdades propias de un cuerpo social que solo aparentaba que iba al gimnasio de la modernidad cuando en realidad frecuentaba más el bar de la esquina para atiborrarse a grasas y calorías más propias de un país todavía atrasado.)

Somos parcialmente un país moderno, con unos ciudadanos cada vez más preparados, tanto a nivel profesional como académico, pero también una sociedad todavía apegada a la comodidad de pasearse por una economía poco productiva vinculada a la especulación y a los servicios sin mayor valor añadido. También hemos demostrado ser una sociedad madura y pacífica para absorber una crisis económica, política e institucional brutal sin violencia y sin excesivas tensiones sociales de carácter xenófobo. Incluso parecía que era una sociedad en exceso abúlica, gregaria y estoica sin capacidad de reacción social y política. Afortunadamente, no ha sido así y, con cierto retraso, está demostrando ser capaz de movilizarse para frenar la corrupción y la mediocridad del sistema político e intentar buscar alternativas mucho más sensatas e ilustradas que las opciones de algunos de nuestros vecinos del sur de Europa.

Pero el punto social negativo a efectos de este ensayo es que seguimos siendo una sociedad aún corrupta en exceso. Todavía con un excesivo apego a las aventuras de Lazarillo de Tormes, que han ido conformando durante siglos un cuerpo social plagado de pillos que intentan sobrevivir confrontándose con el bien común y el interés general. En este país es norma no pagar los impuestos indirectos cuando poseemos alguna capacidad discrecional. “¿Con IVA o sin IVA?” es una pregunta maldita que se formula millones de veces cada día. Un alto cargo del gobierno del Estado me comentó que incluso un fontanero se atrevió con todo desparpajo a formular esta pregunta al ministro de Hacienda cuando le hizo unos pequeños arreglos a su domicilio particular. Aquí, una parte importante de los progenitores falsean los datos de sus domicilios

para que sus hijos ingresen en la escuela deseada. Exigimos, y con razón, más becas y ayudas para los alumnos de familias poco solventes, pero al final una buena parte de ellas tienen como destinatarios familias más que pudientes que viven instalados en la economía informal. Esta enfermedad de corrupción social ha mejorado algo durante los últimos 40 años, aunque de forma claramente insuficiente en comparación con los países que adoptamos como referencia. En nuestra sociedad, una parte importante de la misma no se limita solo a evadir impuestos y a hacer trampas, sino que además alardea sin rubor y con orgullo de sus canallas hazañas. Recordemos que el déficit fiscal en España se cifra en varias decenas de miles de millones de euros por culpa de la corrupción. Una sociedad con esta enfermedad no puede aspirar a que sus representantes políticos no hagan lo mismo en las instituciones. Y todo esto no es solo una percepción subjetiva ni una anécdota, ya que los datos fríos del capítulo anterior así lo demuestran: somos un país con una elevadísima presión fiscal, pero con muy baja recaudación pública. El enorme gap, cifrado en unos 79.000 millones (de ellos, 18.653 por concepto de IVA), es sencillamente corrupción social y empresarial. La corrupción social es la que contempla el accionar irresponsable de quienes componen la comunidad, y solo se preocupan egoístamente por sus intereses, sin importar que, para sus beneficios personales, haya gente que resulte injustamente perjudicada. Por ejemplo, personas que faltan a su trabajo inventando causas para hacerlo, y seguir cobrando el sueldo, son personas corruptas; las que no pagan los impuestos, pudiendo hacerlo, o los empleadores que se aprovechan de la necesidad de trabajo de la gente para no cumplir las leyes laborales. Nos llama a todos la atención hasta el escándalo la corrupción de nuestros políticos y de nuestros grandes empresarios, pero somos muy laxos con nosotros mismos y con el resto de miembros de base de la comunidad. Encontramos casi normal que los presidentes de algunas comunidades de propietarios de viviendas sufraguen obras en sus domicilios particulares como “regalo” de la empresa constructora que hace los costosos arreglos de la fachada de nuestro edificio. ¿Quién no ha dejado de pagar el IVA cuando se lo ha propuesto el dentista, el abogado o el electricista? La respuesta es que casi nadie, ya que incluso los ciudadanos con elevadas convicciones éticas y morales acaban claudicando para no sentirse los más tontos del mundo.

Como se verá en el próximo capítulo, educar a una sociedad para que no sea corrupta es un ejercicio muy difícil, que agrupa décadas y varias generaciones de esfuerzo. Y necesita dos ingredientes básicos para lograr esta tarea titánica: por una parte, el buen ejemplo de sus líderes políticos y sociales (empresarios, sindicatos, medios de comunicación, etc.). Y, por otra, unas administraciones públicas más exigentes en el control y en las sanciones que contribuyan a erradicar las malas costumbres sociales. Hay que romper el bucle perverso de la pescadilla que se muerde la cola. Como la sociedad es corrupta, los políticos, el resto de elites sociales y las instituciones son también corruptos… Y así podemos girar hasta el infinito como una noria que va directa por el camino contrario al del desarrollo económico y de la equidad social. Y el bucle solo puede romperse en sus eslabones más elitistas e institucionales para luego ir ganando, eslabón tras eslabón, las variables que permiten transformar la educación y cultura social.

Excesiva relajación institucional

La Administración española ha ido generando, desde la transición, un sistema híbrido que combina el modelo burocrático clásico con el gerencial y el clientelar. En su versión positiva, el modelo burocrático clásico se basa en la meritocracia y, en su aspecto negativo, es un modelo cerrado, rígido y más preocupado por los procesos que por los resultados del sistema. Es el mayoritario en la Administración General del Estado, en la que su elemento más preocupante es el enorme poder de los grandes cuerpos del Estado (abogados del Estado, diplomáticos, técnicos comerciales, los conocidos como técnicos de Administración civil, etc.). Los 22 cuerpos de elite estatales, mucho más allá del ámbito burocrático y profesional, extienden su poder al sistema político, colonizando a las elites de los partidos políticos y los puestos políticos del gobierno e, incluso, al poder empresarial, dado que muchas grandes empresas cuentan entre sus directivos a altos funcionarios en excedencia. De este modo, se configura una puerta giratoria de dos salidas y vuelta a una entrada: la política, la gestión empresarial y,

si se tuercen las cosas, vuelta de nuevo a la función pública. Hay autores que defienden la idea (Alejandro Nieto y, muy recientemente, Francesc de Carreras, al que pertenece la larga cita que reproducimos a continuación) de que en España se ha instalado desde hace al menos dos décadas una partitocracia:

En un sistema de división de poderes los órganos constitucionales no solo están separados sino que se eligen y controlan mutuamente mediante un sistema de pesos y contrapesos para que ninguno invada la esfera del otro y cada uno sea responsable de los actos en que es competente. La división de poderes es garantía de la libertad. Pues bien, en una partitocracia sucede lo contrario: el poder transversal de los partidos anula esta división de poderes e instaura un sistema sin controles que monopoliza todo el poder, creando así el caldo de cultivo para todo tipo de desafueros y corrupciones.

Esta es la situación española: los partidos han "colonizado" el Estado, se han repartido el botín que allí han encontrado y consideran a lo público patrimonio propio. El profesor Alejandro Nieto lo resume así: "En definitiva, la colonización se hace efectiva mediante la ocupación [por parte de los partidos] de los instrumentos más operativos de acción social: la Administración pública en primer término y luego los medios de comunicación social, la educación y la cultura, el sector público económico y, por descontado, sus organismos de control". En una partitocracia, los partidos se aseguran, primero, el control de la Administración pública mediante cargos de confianza que libremente ellos designan en detrimento de los funcionarios de carrera que han accedido a la misma por su mérito y capacidad, verificadas en pruebas públicas. A continuación, resulta fácil adueñarse del resto de las ramas de la Administración por la relación de jerarquía en la misma, y domesticar a la sociedad mediante ayudas, subvenciones, licencias y permisos en el ámbito de la empresa, las asociaciones, la cultura y los medios de comunicación.

Este tipo de partitocracia, algo exagerada pero existente en los casos de los grandes partidos de España y de sus sistemas políticos autóctonos (PSOE, PP, CiU y PNV), está presente, con los ingredientes explicados, en las administraciones de las comunidades autónomas y en los grandes ayuntamientos. Pero en el caso de la Administración General del Estado existe una partitocracia dirigida por las elites de funcionarios de su propia Administración. Algunos colectivos de funcionarios han colonizado los dos grandes partidos (PSOE y PP) y, de esta manera, controlan políticamente a su propia Administración. Se podría acuñar, en este caso, el término "partitocracia tecnocrática". Son válidas, pues, algunas de las reflexiones del clásico Burocracia y Tecnocracia (1984) de Manuel García Pelayo y el original y raro estudio de Mariano Baena del Alcázar, Elites y conjuntos de poder en España, 1939-1992: un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa (1999).

Una situación radicalmente distinta de relajación institucional acontece en las administraciones subestatales (de forma muy crítica en la Administración local y de una forma más suave pero significativamente presente en las administraciones autonómicas). Estas administraciones han ido, de forma progresiva, rechazando el modelo burocrático clásico de la mano de la denominada "nueva gestión pública" y han ido generando como modelo alternativo un modelo gerencial de carácter eficientista. La motivación objetiva para esta migración de modelos es indiscutible: estas administraciones subestatales se encargan, fundamentalmente, de la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y el modelo burocrático es rígido, fordista e imperfecto. La prestación de servicios de forma económica, eficaz y eficiente requiere de un nuevo modelo más flexible, contingente y con un cierto aroma empresarial (gerencial). No tiene nada de negativo intentar diseñar un modelo mixto o híbrido que combine el sistema de garantías institucionales y jurídicas propias de un modelo burocrático con arquitecturas organizativas y roles profesionales más orientados a la gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos. La implementación de este modelo híbrido burocrático-gerencial se ha ido impulsando en los ayuntamientos de dimensiones considerables y en buena parte de las administraciones autonómicas. El resultado final tiene dos caras: una positiva y otra negativa. En la vertiente

positiva, hay que destacar que estas administraciones han logrado prestar servicios públicos de una enorme calidad con unos costes muy razonables. Es el gran éxito de las administraciones públicas del país durante los últimos 30 años. Es una evidencia indiscutible que una parte importante de los servicios públicos del país (por ejemplo, la sanidad y la mayoría de los servicios locales) poseen una calidad superior a los países más avanzados de nuestro entorno y a unos costes comparados bastante inferiores a los de estos países. Pero la vertiente negativa es que este modelo mestizo de carácter burocrático-gerencial ha socavado algunos de los principios básicos insoslayables del modelo burocrático, dando entrada al modelo más pérfido posible: un modelo clientelar muy permeable a la corrupción. Hay dos elementos clave de relajación institucional vinculados a este modelo mixto que implica un retorno a un modelo de corte clientelar y abierto a la corrupción, más propio del siglo XIX que del siglo XXI:

a) El acceso no meritocrático a la función pública. El clientelismo no es un mal específico de España ni vinculado exclusivamente al sector público. Es un problema global que se deriva de la naturaleza humana más básica. Se podría decir que los hombres y las sociedades operan de forma clientelar por naturaleza. Pero, como muy bien se percató Weber, el clientelismo fomenta la mediocridad, la discrecionalidad y las asimetrías sociales y hay que intentar erradicarlo por todos los medios, al menos, en las instituciones públicas que son de todos y para todos en la defensa profesional del bien común y del interés general. Luchar contra el clientelismo es difícil ya que supone combatir con reglas y arreglos institucionales unas pautas de comportamiento que son naturales e instintivas. En todos los países del mundo sigue existiendo clientelismo en las administraciones públicas. La fortaleza de algunos países (muy pocos) reside en que han conseguido arrinconarlas en espacios marginales y, de otros países, en que han logrado limitarlas bastante. La mayoría de los países (algunos desarrollados y la mayoría en vías de desarrollo) van perdiendo este combate. Y este tema es muy relevante, dado que hay una correlación directa entre clientelismo y desarrollo económico y humano: cuanto más clientelismo, menos desarrollo económico y social.

El no clientelismo se vincula a la fortaleza institucional y esta se

correlaciona con el desarrollo. Vamos a ser sinceros: las administraciones públicas más serias del mundo padecen, aunque sea de forma marginal, pulsiones clientelares a pesar de cumplir con todos los requisitos formales para impedirlo. Las mejores universidades del mundo, públicas o privadas, las empresas más sobresalientes, etc., sucumben ocasionalmente al clientelismo. Su éxito es que este clientelismo es relativamente excepcional y que la institucionalidad que domina es el de la meritocracia. En otros países bastante institucionalizados, como es el caso de España, los logros en sus sistemas meritocráticos han facilitado estrategias de flexibilidad en la contratación de nuevos empleados públicos e innovadores sistemas de reclutamiento de directivos públicos por criterios de mercado sin renunciar aparentemente al mérito. Es lo que propone Francisco Longo al buscar la convivencia entre el mérito y la flexibilidad y con el que no podemos estar más de acuerdo. Pero esta flexibilidad ha generado en España relajación y con esta ha entrado de nuevo un feroz clientelismo que parecía erradicado. Es complejo y hay que buscar la fórmula mágica para que de la convivencia entre el mérito y la flexibilidad y el ganador no resulte el clientelismo. Durante los últimos 20 años, no más del 50% de los empleados públicos han accedido a la función pública bajo los principios de "igualdad, capacidad y mérito". Casi la mitad de los empleados públicos han accedido por la vía de contratos laborales (la gran mayoría de los empleados públicos locales poseen este tipo de contratos y un porcentaje muy significativo de los de las comunidades autónomas), pero sin garantías meritocráticas en muchos casos. Se ha contratado a estos empleados como lo hacen las empresas privadas poco refinadas: con el peculiar mecanismo de "dar voces". Hace falta un informático en el ayuntamiento y el alcalde anda estresado buscando a uno y pregunta a todos sus conocidos: "¿Conoces a un buen informático?". Un concejal le comenta que el hijo de su vecina precisamente acaba de obtener el grado universitario en esta especialidad y la respuesta es: "Pues que venga, a ver cómo es". Le hacen una entrevista y lo contratan (muchas veces de por vida) con el argumento: "Qué majo que es este chico". Esta ha sido la forma mayoritaria de proceder, una forma precaria y, salvo en una minoría de casos, sin voluntad alguna de clientelismo político o social, contrariamente a lo que algunos intuyen. El problema es que el modelo de reclutamiento "qué majo es este chico" no respeta ni la igualdad ni la capacidad ni

el mérito, puesto que ¿es acaso este chico el mejor informático al que podría aspirar a contratar el ayuntamiento? Es un sistema que contribuye a la mediocridad de los empleados públicos y que, indirectamente, genera clientelismo social y político. Un sistema tan rústico como el de "dar voces", como no se dan estas voces con megáfono, solo llegan a determinados circuitos sociales que, además, coinciden con determinados circuitos afines al partido en el gobierno. Y cuidado, que este mecanismo tan poco sólido y neutral también se utiliza para los funcionarios interinos, que representan un porcentaje importante del empleo público y que, a pesar de tener que ser excepcionales y temporales, en la práctica son empleados que se enquistan en el sistema por varias décadas y, algunos de ellos, acaban accediendo a la condición de funcionario de forma muy ventajosa. Incluso hay sistemas de oposición a funcionarios, aparentemente impecables, que ocultan clientelismo, ya que se convocan plazas con perfiles surrealistas (por ejemplo, una plaza de ingeniería de caminos, con un grado de Música y un máster en Cooperación Internacional) que solo la pueda ganar un solo e intransferible candidato que goza de la confianza y amistad de algún pez gordo de una determinada administración.

b) La confusión entre el espacio político y el espacio profesional y la no regulación de la dirección pública profesional. En España ninguna Administración pública ha realizado este esfuerzo de regulación de la dirección pública (los funcionarios que ocupan puestos de decisión justo por debajo de los cargos políticos) y ha dejado este ítem crítico de calidad institucional en manos de la autorregulación de los diferentes actores, en manos de la subjetividad más absoluta. Esta fórmula casi libertaria no suele funcionar bien en la práctica y sus rendimientos institucionales son, en el mejor de los casos, discretos, y en el peor de los casos, desastrosos. Uno de los grandes problemas de la carencia de una regulación de la dirección pública es el travestismo institucional, entendido este como la trasmutación de roles entre los políticos y los funcionarios. A saber: políticos que en la práctica se ocupan más de prácticas y competencias funcionariales y funcionarios que atienden más a prácticas y competencias de carácter político. En España esta confusión de roles es, sencillamente, espectacular. Es

muy difícil precisar hasta dónde llega la política y en qué punto empieza la Administración de carácter técnico y profesional. Este extraño fenómeno tiene una doble explicación. Por una parte, a muchos políticos les cuesta asumir sus muy difíciles quehaceres, que se pueden resumir en lograr articular los intereses egoístas de los ciudadanos en un bien común y en el interés general. Casi nada. Es tarea tan difícil que muchos de ellos se refugian en la gestión del día a día que, a pesar de su complejidad técnica, es una función que genera mucha más certidumbre y confort. El resultado es que poseemos instituciones públicas que son como barcos que navegan sin rumbo, ya que la sala de mando está vacía porque el capitán (el político) está en la sala de máquinas pasándolo en grande engrasando el motor de la nave. Por otra parte, los funcionarios legítimamente ambiciosos que quieren tener éxito profesional detectan que el espacio directivo es muy difuso y que es necesario coquetear con la política si uno desea ocupar puestos relevantes de dirección (léase algunos puestos de libre designación). En este sentido, hay toda una batería de perversos incentivos que impulsan a los profesionales a entrar en el juego político de lealtades y seudomilitancias. Para concluir, es evidente que la regulación del espacio directivo en nuestras administraciones públicas no solventaría de plano estas grandes disfunciones que sintéticamente aquí se han relatado. Pero sería de una gran ayuda para minimizarlas y canalizarlas de forma mucho más sensata para lograr una mejor calidad de la política y de la administración y con ello alcanzar el anhelado buen gobierno. Aquí siempre nos surge la pregunta: ¿por qué en España no se regula la dirección pública profesional? La respuesta tiene dos componentes y es conocida por la mayoría: por una parte, la clase política y los partidos políticos carecen de altura de miras y de generosidad institucional. De este modo, prefieren dejar las cosas como están (a pesar de sus catastróficos resultados) porque, en el mejor de los casos, quieren seguir disfrutando de la discrecionalidad que les permite un dominio de las instituciones públicas sin cortapisas para dirigirlas de forma más cómoda o, en el peor de los casos, para dar rienda suelta a sus instintos clientelares. Por otra, los empleados públicos, muchas veces muy mal representados por los sindicatos, no están muy motivados en poseer lo que ellos perciben como una aristocracia directiva (el elitismo tiene muy mala prensa en nuestro país) que tenga mayor robustez institucional para dirigir a las

organizaciones públicas (es decir, a los propios empleados públicos). Hasta que no se rompa este doble egoísmo estrecho de miras derivado del corporativismo de políticos y empleados públicos no va a existir en España una dirección pública profesional. No me extiendo más en este apartado, ya que ha sido objeto de análisis profundo en mi libro La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios [4].

Estas dos variables, modelo no meritocrático y falta de regulación de la dirección pública profesional, suponen los dos elementos básicos de "deconstrucción" (utilizando un término de la cocina de vanguardia) de los diques institucionales que pueden lograr marginar los comportamientos corruptos. Es decir, en España, durante las últimas décadas, más que animarnos a edificar diques institucionales que contribuyan a evitar los casos de corrupción, nos hemos dedicado a demoler los que, de forma algo precaria, todavía funcionaban. La frase lapidaria de Alejandro Nieto, que me quita el sueño de forma recurrente, "un político nunca puede ser corrupto si no hay un empleado público que lo auxilie por acción o por omisión", tiene aquí un amplio significado. Me ha inquietado enormemente esta máxima, ya que implicaría que en España no solo es corrupta parcialmente la sociedad, los partidos y algunas empresas, sino también la función pública del país. Sería totalmente lógica esta conclusión si pensamos que una sociedad con pulsiones corruptas, además de generar políticos y empresarios corruptos, crea también empleados públicos corruptos. La hipótesis que trato de sostener aquí, por el contrario, es que la Administración pública española y sus empleados públicos no son corruptos, salvo casos muy excepcionales, sino el problema es que el sistema público no posee los suficientes anclajes de calidad institucional para frenar o evitar la corrupción de carácter político. Esta hipótesis contrasta con la de la opinión pública española, en la que un 34%, según las encuestas del CIS para España y del CEO (Centro de Estudios de Opinión) para Cataluña, considera que "bastantes o casi todos los empleados públicos están implicados en casos de corrupción" o bien que considera que "los funcionarios son poco a nada honestos". Considero, sinceramente, que estos datos terribles son muy poco refinados y una muestra más de que la sociedad española, en lo que respecta a su sistema institucional, dispara a perdigonadas y tiende a discriminar muy poco. Esta percepción me recuerda mucho a la

que también poseen los españoles de las administraciones públicas que, en términos generales, es muy negativa. Sin embargo, cuando se les pregunta por servicios y organizaciones públicas concretas que los ciudadanos conocen, al tener un trato directo con las mismas, su percepción se transforma en muy positiva. Esta contradicción, netamente hispánica, implica que los ciudadanos de este país son al alimón burófobos (odian la Administración) y burófilos (aman a la Administración) si utilizamos los términos acuñados por Eloísa del Pino [5]. La misma percepción esquizofrénica tienen los españoles con respecto a los empleados públicos o funcionarios. Sobre los datos de percepción de la corrupción de los empleados públicos sucede igual, y si buscamos un indicador mucho más robusto, como por ejemplo el porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos doce meses en España, este indicador de Transparencia Internacional oscila entre el 0 y el 5% en función del año que se realice la encuesta. Y lo sitúa igual o más bajo que países como Austria, Alemania, Francia, Reino Unido e incluso Finlandia. Las puntuaciones en España sobre corrupción, según esta encuesta, en los servicios públicos más delicados y susceptibles de conatos de corrupción son bajísimos: sobornos casi inexistentes en la Policía (1%), en la sanidad (2%) y en la educación (2%), tributaria y judicial (2%) y, en la muy delicada área urbanística y de permisos de construcción (5%). En los casos de corrupción detectados en España en términos cuantitativos y cualitativos, lo que se observa [6] es que la intervención funcionarial en la corrupción es muy minoritaria. Puede haber intervenido algún secretario municipal, arquitecto municipal o algún asesor jurídico, pero estos no suelen ser funcionarios de carrera. La tasa de criminalidad del funcionariado español, sobre la base de un empleado público por condena, sería casi inexistente, un 0,0014% de corruptos condenados, apenas uno entre 10.000 si consideramos que todas las causas son imputables a empleados públicos. Y esto es mucho decir, ya que en la mayoría de los casos de corrupción solo participan cargos políticos o de designación política.

Quizás una excepción destacable, por su relevancia cuantitativa, en la que han podido existir actuaciones heterodoxas entre los empleados públicos, ha sido el extraño coqueteo que ha habido durante décadas entre los médicos del sistema público con las

empresas farmacéuticas por la vía de la inquietante figura profesional del “visitador médico”. Recetar una determinada marca de un producto farmacéutico iba asociado a todo tipo de regalos. Esta situación se ha limitado mucho en los últimos años, por una mayor vigilancia de la Administración, por la rebaja impuesta a muchos productos y por su apuesta por los medicamentos genéricos, aunque sigue presente por la vía de financiar a médicos su presencia y viajes a congresos profesionales. Otra excepción, que siempre me ha parecido escandalosa, es la de los funcionarios de los altos cuerpos del Estado que realizan la función de preparadores de oposiciones a candidatos a funcionarios. Estos preparadores de oposiciones suelen cobrar sus emolumentos por la vía de la economía informal. No deja de ser paradójico que muchos jueces, fiscales, inspectores de Hacienda, interventores, diplomáticos, etc., sean, en la práctica, defraudadores fiscales. En todo caso, aquí se podría argumentar que estos funcionarios se comportan más según los cánones sociales que en el marco de la ética interna de la Administración. Salvando estas significativas excepciones, la tesis que defiendo es que los empleados públicos no son corruptos en absoluto (o casi) y que se comportan con unos estándares éticos mucho más elevados que la media de la clase política, la clase empresarial y de propia sociedad. No muestran actividades corruptas por acción pero, en cambio, sí que por omisión han permitido la corrupción política y empresarial. O mejor dicho: los empleados públicos no han sido capaces de evitar la corrupción del sistema en buena parte de los casos. Es un defecto que creo que no se le puede imputar a este colectivo sino a la relajación del modelo administrativo y a la falta de diques institucionales. Pongamos unos ejemplos.

• Primer ejemplo: es muy difícil que un empleado público que ha accedido al servicio público (como laboral, pero puede ser también que como funcionario) afee o censure una conducta irregular al alcalde o a un concejal cuando a ellos les debe su privilegiado puesto de trabajo. Un empleado público que ha accedido a la función pública de forma no meritocrática (el “chico informático majo” antes relatado) no se siente con fuerzas ni con legitimidad para frenar conductas políticas de carácter heterodoxo.

• Segundo ejemplo: he mantenido muchos encuentros con antiguos alumnos que son empleados públicos y que me consultan acerca de qué deben hacer a nivel ético ante conductas presuntamente corruptas de sus superiores políticos. Desean frenarlos y denunciarlos, pero no saben cómo. La conclusión a la que llegamos siempre es que no pueden hacer nada si no quieren ver su carrera profesional deslizarse por el sumidero de la marginación más absoluta. El sistema administrativo y el sistema judicial, a diferencia de los países más avanzados de nuestro entorno, no protege a los denunciantes y más bien los castiga por la vía de su estigmatización profesional.

• Tercer ejemplo: la sociedad comprende que los funcionarios posean el excepcional privilegio de tener su puesto y remuneración asegurado de forma vitalicia. Lo entienden, ya que consideran que hace falta que los empleados públicos en contacto con la política estén blindados para evitar el clientelismo, la discrecionalidad y la pérdida del conocimiento institucional cuando cambia su superior político o el partido en el gobierno. Consideran, de manera más implícita que explícita, que es importante que los funcionarios tengan una cierta posición de fuerza para poder defender sus argumentos técnicos de forma neutral sin injerencias políticas y, también, para evitar la corrupción. El problema es que los funcionarios con elevadas posiciones en el sistema y que hacen la función de frontera y de rótula con el poder político ocupan casi todos puestos de libre designación. Puestos directivos que no están regulados (tal y como se ha argumentado) y que suelen ser objeto del más obsceno clientelismo feudal de carácter político o personal. En el caso de que pusieran trabas a una conducta irregular de su superior político serían (y son) cesados de forma automática de su puesto preeminente. Es, por tanto, lógico que estos altos funcionarios, a pesar de tener unos elevados valores éticos, no se atrevan a comportarse como héroes ya que serían martirizados. Es un ejemplo evidente de que los diques institucionales no funcionan cuando para su buen desarrollo exigen el martirio de una parte de sus efectivos. Por qué es un mártir el directivo que ocupa un puesto de libre designación y al oponerse a un comportamiento irregular de su referente político es cesado, pasando de ocupar un puesto nivel 30 a un puesto nivel 21 (con independencia de su grado consolidado), dedicándose en el mejor de los casos a hacer

fotocopias y, en el peor, a no tener trabajo, a ser y sentirse marginado, a cobrar unos 1.300 euros menos netos al mes y, finalmente, a ser considerado como un delator en el que no confían ni los nuevos políticos en caso de que se produzca una alternancia en el poder. Esta situación incentiva que una parte importante de los directivos profesionales que ocupan puestos de libre designación asuman el perfil que yo he denominado "palmero" y este rol es totalmente permeable a la corrupción política (adjunto la descripción de este perfil extraído de mi libro La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios[7]:

Palmero: Representa un modelo de directivo público que tiene interiorizado de una forma extrema que las reglas del juego de la dirección política profesional son muy imperfectas. Su único objetivo profesional es sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos. Son personas que adoran el poder y el estatus directivo y no contemplan su futura trayectoria profesional alejada de estos atributos. Son plenamente conscientes de que ocupan puestos discrecionales en manos de los directivos políticos y se ajustan plenamente a sus deseos y anhelos sean estos los que sean. Saben que su permanencia en el puesto depende de sus competencias profesionales pero especialmente de sus habilidades para empatizar con el poder político. Y en ello ponen todo su empeño sin importarles abandonar sus más profundas convicciones profesionales que con el tiempo apenas poseen. Son totalmente contingentes y se adaptan de forma muy rápida de un entorno político a otro. Se dedican a hacer la vida de su responsable político lo más confortable posible diciendo y actuando siempre de la forma que este espera sin tener la más mínima preocupación por los efectos institucionales de su conducta. Tienen una muy elevada capacidad para surfear problemas organizativos e incidentes políticos sin que se note su nula implicación real en los mismos. Este perfil es cada vez más mayoritario entre los directivos profesionales, ya que es el más resistente a los cambios políticos y el sistema actual incentiva su presencia de forma evidente. No siente ningún amor ni por la profesión, ni por la institución, ni por la política ya que son básicamente unos egocéntricos que solo sienten un desmesurado amor por ellos mismos. Reconozco que esta

descripción es muy dura pero esto no es óbice para que los comprenda ya que el marco actual de no regulación de la dirección pública en España fomenta con entusiasmo este perfil. Más allá de valores y convicciones morales, estos directivos profesionales son los que presentan la conducta más inteligente a nivel organizativo. El problema no son ellos sino los perversos incentivos institucionales que fomentan este perfil.

Como conclusión a este subapartado, unas reflexiones del embajador español Carles Casajuana [8] con las que coincido plenamente:

Una Administración capaz e independiente, con altos funcionarios capaces de hacerse respetar, puede ser un instrumento tan útil para la defensa de los intereses de los ciudadanos como enojoso para los políticos que intentan aprovecharse de sus cargos. Un buen funcionario es, sin proponérselo, un guardián de la ley. Su mera presencia evita tentaciones. ¿De dónde saca fuerza para parar los pies al superior o al político que va a cometer un abuso? De su vocación de servicio a los intereses generales y de su seguridad de que, en última instancia, su futuro profesional no depende de la persona a la que planta cara, sino de su reputación y de su intachable trayectoria […]. Una Administración integrada a todos los niveles por funcionarios que ingresen y hagan carrera por méritos profesionales y no por contactos personales o afinidades políticas, que sirvan a los ciudadanos y no a los partidos, es una barrera necesaria para que la corrupción no socave las instituciones.

Deficiente financiación de los partidos y la falta de empatía política con la transparencia institucional

Las piezas van encajando y estamos cada vez más en condiciones de transitar de las intuiciones a las certezas. Hay suficiente

información para poder elaborar un relato (aunque sea jurídicamente presunto) de corruptos y espías en los grandes partidos del sistema político español. La historia empezó hace más de un par de décadas con unos partidos políticos que no llegaban a final de mes con las subvenciones públicas y las cuotas de unos escasos afiliados. Se fueron aventurando en el terreno oscuro de las comisiones y de heterodoxas aportaciones privadas. Se asombraron de lo fácil que era conseguir este dinero negro y se fueron acomodando a este sistema de ingresos. Este confort financiero les permitió asumir enormes gastos organizativos y sobresueldos para sus cuadros declarados o no a Hacienda. Y como este mecanismo lo utilizaron todos los partidos con opciones serias de gobierno, llegaron a un acuerdo tácito de no denunciarse mutuamente. Solo si por azar o mala suerte un caso de financiación irregular se ubicaba en el foco de la opinión pública, entonces atacaban al partido involucrado, pero sin excesos, que aquí todos estamos en el mismo barco. Pero todos estos partidos políticos sabían que este juego era peligroso, ya que en cualquier momento alguno de ellos podía romper el acuerdo. Es difícil lograr un pacto estable entre partidos que compiten por el poder y en el que la crítica y el escarnio son los principales instrumentos de guerra. Y allí es donde entraron en juego los espías. Los partidos se espiaban unos a otros, no para atacarse, que hubiera sido lógico, sino solo para defenderse. Tramaron el escenario propio de la guerra fría en el que los diferentes bandos iban acumulando armas de destrucción masiva (información sobre actos delictivos de los contrarios) para así sentirse más seguros. Esta era la forma más fiable de institucionalizar el pacto de silencio. Incluso se espiaban los propios compañeros de partido, y seguramente esta ha sido una práctica habitual en todos estos partidos Esta desconfianza mutua, como suele ser habitual en los ambientes mafiosos, no resulta extraña a la vista de los espectaculares estímulos económicos y de su fácil acceso a ello. Los partidos políticos no solo debían controlar a los oponentes sino también a sus cuadros, ya que siempre existe el riesgo de que algún compañero de partido listillo y ambicioso se quede con mucho más dinero que los demás y lo oculte entre los Alpes suizos. Están muy mal vistos, en el mundo del hampa, los personajes que no se conforman con su parte y les da por robar en la propia cueva de los ladrones. Pero los aparatos de los partidos también espiaban a miembros de su nomenclatura para asegurarse

de que no tejieran corruptelas por su cuenta al poner en riesgo a todo el colectivo, e incluso a todo el sistema. Y es que, como en todas las organizaciones, siempre hay compañeros muy patosos (Oriol Pujol en Cataluña es un “presunto” ejemplo de ello).

Todo este sistema de corrupción ha funcionado bien durante mucho tiempo gracias a sus pesos y contrapesos: el estímulo de dinero a mares, mucho miedo e ingente información comprometedora obtenida mediante espionaje profesional o no. Pero todo se ha ido ahora al traste por una combinación fatídica de desgaste y cansancio del propio sistema, la crisis económica y el muy elevado nivel de tensión política entre centro y periferia, y entre derecha e izquierda. Y las armas de destrucción masiva, pensadas para no ser nunca utilizadas, se han ido disparando por accidente en cadena y parece que nadie tiene la capacidad de lograr un alto el fuego. ¿Y qué puede suceder ahora? Un camino que seguro van a intentar los grandes partidos es recuperar el acuerdo perdido. Cada uno que asuma sus daños, pero que se pare en seco el derramamiento de sangre con el que todos están perdiendo. Se pactan algunas leyes cosméticas de transparencia y de rendición de cuentas, algunos pequeños cambios en la ley electoral e incluso se aparcan aventuras secesionistas. Hay que rebajar la tensión política y social. Y después seguimos como siempre, pero con mucho más cuidado y con un mayor control sobre los recaudadores y contables del dinero oscuro, que tienen una gran tendencia al asilvestramiento. Esta opción la veo difícil a estas alturas, dado que hay demasiados implicados descubiertos, muchos otros asustados e incluso arrepentidos que desean aligerar el peso de sus conciencias, y una presión social que no se va a conformar con una salida típica de la corrupción política francesa (pacto de amnistía para todos, algún cambio tuneando con un poco de ética el nuevo sistema y vuelta a empezar hasta la próxima crisis). Aquí se ha llegado demasiado lejos en todos los sentidos para parar este proceso. En mi opinión, los partidos implicados, si quieren sobrevivir, deben acometer unas tareas titánicas: cambiar a la mayoría de sus cúpulas directivas y miembros de sus aparatos, son responsables por acción u omisión de esta situación; deben pedir perdón públicamente, y unos nuevos dirigentes deben diseñar unas reglas del juego más transparentes y democráticas. Si no logran hacer todo esto, es probable que nuevos partidos pasen a invadir su espacio.

Por otra parte y a un nivel más institucional, las administraciones públicas de España han logrado, en los casi 40 años de experiencia democrática, un buen nivel de calidad en los servicios que prestan, incluso por encima de los países más avanzados de nuestro entorno. Han sido instituciones eficaces, y también bastante eficientes. Este éxito no deja de ser extraño, ya que se han dotado de diseños organizativos toscos y burocráticos. Es lo que yo denomino "el milagro de las administraciones españolas", que solo se puede explicar por el entusiasmo y el dinamismo asociado a unas instituciones muy jóvenes y a la entrega y motivación de sus empleados públicos (ahora tan vilipendiados por todos). Pero, a pesar de este éxito en la calidad de buena parte de los servicios públicos, las administraciones públicas no han logrado su legitimación social. Los españoles las valoran negativamente configurando una sociedad burófoba que odia todo lo vinculado al espacio público. ¿Cómo es posible esta falta de sintonía aparentemente tan injusta? La respuesta reside en detectar aquellos elementos de modernidad que nuestras administraciones públicas no han alcanzado en comparación con los países más avanzados de nuestro entorno. Nuestras instituciones públicas no son transparentes, no facilitan el acceso a la información de los ciudadanos, no rinden cuentas, no evalúan sus políticas públicas y toman las decisiones como si fueran sociedades secretas. Por citar solo dos ejemplos: somos el único país avanzado que posee una Ley de Transparencia tan reciente (de finales de 2013, cuando la sueca es de 1776 y los países anglosajones la poseen desde hace varias décadas) y uno de los pocos que no ha regulado su función directiva, y ello implica una forma caótica de tomar las decisiones y que genera baja calidad de la política institucional. Atendiendo a estos graves déficits de nuestras administraciones, es fácil comprender que los ciudadanos las observen con desconfianza por mucho que reciban aceptables servicios públicos.

Los partidos políticos han descuidado de una manera radical todos aquellos elementos de la Administración pública que permiten empatizar y generar complicidad y confianza con la sociedad. Los ciudadanos no saben qué se hace con el dinero que con gran sacrificio aportan, no saben cómo se toman las decisiones y no poseen información sobre el impacto de las políticas públicas. Las administraciones, bajo el manto de sus cargos políticos, son como

unas cajas negras rodeadas de un halo de misterio que solo se puede ver lo que entra y lo que sale, pero nada se sabe de lo que ocurre dentro. Y esto, evidentemente, genera una gran desconfianza y deslegitimación social. Y los responsables de esta situación son los partidos políticos, la clase política que nunca ha percibido a las administraciones públicas como unas instituciones democráticas, sino como un botín o un premio reservado a los que ganan las elecciones. Hay que reconocer que es muy confortable dirigir organizaciones públicas que se someten sin cortapisas al poder político, que funcionan de forma casi secreta y que no tienen por qué rendir cuentas de lo que hacen y cómo lo hacen. Este oscurantismo permite todo tipo irregularidades que oscilan entre el clientelismo y la corrupción, que pueden ser relativamente excepcionales, pero que la falta de transparencia hace que los ciudadanos las perciban como generalizadas. Y todo ello incrementa la desconfianza y desafección de la sociedad hacia el ámbito público. No hay ningún partido político que tenga en su agenda la reforma y renovación institucional de la Administración pública. Es un tema que no preocupa ni ocupa a los políticos.

¿Y ahora qué hay que hacer? Curiosamente, la respuesta es fácil para un tema tan complejo. Hay unanimidad en el diagnóstico y también en las propuestas: más transparencia, más información (y no tanto márketing político e institucional), más rendición de cuentas (en especial en el aspecto económico), más evaluación de políticas públicas, diseños organizativos más fluidos y menos burocráticos, una función pública más racional, etc. Todo está inventado y solo hay que echar una ojeada a los países más refinados a nivel institucional. La única dificultad grave y hasta el momento insalvable es la falta de voluntad, valentía y generosidad política para acometer estas reformas. Y los partidos políticos no lo van a hacer por iniciativa propia porque están muy acomodados en esta situación que les permite disfrutar de una vida institucional muy confortable. Debe ser la sociedad civil la que les presione y exija estos cambios. Los ciudadanos debemos abandonar la pasividad de la crítica fácil y el lamento y movilizarnos para democratizar nuestras administraciones públicas. Una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra joven democracia.

La asimetría entre la dedicación y los incentivos de los cargos políticos

Los políticos ejercen una función esencial en nuestro sistema institucional que es muy difícil y que exige un nivel de dedicación muy intensiva. El rol de político, sea en el marco del partido o de las instituciones, implica asumir la función de mediador entre los ciudadanos y sus instituciones públicas. En síntesis, consiste en atender los intereses de ciudadanos y grupos sociales y agregarlo en un bien común y en el interés general. Compleja tarea que implica gestión del conflicto, atemperar tensiones y recibir presiones de todo tipo en un marco enormemente complejo a nivel económico y social en el que las instituciones son relevantes pero que comparten el poder con otras instituciones públicas, organismos supranacionales y multilaterales, empresas y organizaciones sociales. Además, dirigir las administraciones públicas no es tampoco una tarea sencilla: complejos procedimientos formales, una barroca gestión de personal gestión de la escasez de recursos económicos, etc. El oficio de político implica un nivel de tensión y de dedicación extremo, mayor o igual al de un alto ejecutivo de una empresa privada. Un político suele poseer unas extenuantes sesiones de trabajo (incluso los que ocupan puestos que se consideran "canonjías" como, por ejemplo, los parlamentarios, son puestos de alta dedicación). Cuando cualquier profesional acaba su jornada laboral es el momento en el que el político más trabajo tiene: tardes avanzadas y noches en reuniones de partido, cenas y actos institucionales, etc. Y pocos fines de semana se escapan de tener compromisos de todo tipo, tanto de partido (especialmente) como institucionales. Además, los viajes suelen ser la norma. Las jornadas semanales de los políticos presentes en las trincheras institucionales y de partido no son de 40 horas sino de 70 o más. Todo esto contrasta con la injustificada imagen social, estimulada por los medios de comunicación, de que son unos "vividores" que dedican más tiempo a la dimensión lúdica que al esfuerzo profesional. Es decir, además de trabajar como esclavos tienen que cargar con un déficit de empatía social hacia su posición, dedicación y sacrificio. Un político, antes de ocupar un cargo, suele ser un profesional que durante varios años tiene que realizar el sobresfuerzo de

compaginar su actividad profesional, de la que subsiste, con largas jornadas nocturnas y de fin de semana de dedicación a su partido político. Si tiene la suerte de ocupar un alto cargo o un cargo electo ejecutivo convive con la dedicación y tensión antes relatadas. Y, una vez es cesado en el cargo, su vida profesional puede complicarse mucho (salvo que sea funcionario) ya que deberá reciclarse, y no todos tienen asegurado un puesto de trabajo.

En definitiva, se mire como se mire, el oficio de político es muy exigente y no solo puede compensarse por la vía de la vocación (vocación de servicio público, vocación política y vocación ideológica) y por el narcisismo de aparecer en los medios de comunicación y de poseer un cierto nivel de influencia o de poder. Aquí el problema reside en las retribuciones económicas de los políticos, que tienen que permitir un nivel de subsistencia para ellos y sus unidades familiares digno y acorde con su elevada dedicación y con la trascendencia de su función. Hay actualmente un debate hipócrita en nuestra sociedad que considera que los políticos que ocupan cargos públicos poseen unos emolumentos excesivos, y se tiende a compararlos con los salarios mínimos o con los de los trabajadores de base. Ha habido tradicionalmente una carrera protagonizada por distintos líderes y formaciones políticas que consiste en proponer cada vez sueldos políticos más bajos para los que ocupan cargos públicos estimulados por la impostura de la indignación social. Esta carrera hacia el abismo y el esperpento se ha visto dinamizada por las nuevas formaciones políticas (Podemos, Guanyem Barcelona, la CUP, etc.). Unos proponen 2.200 euros al mes para ser alcalde de Barcelona (Ada Colau), otros 1.800 euros (Podemos), otros 1.600 (CUP)…, hasta el PSOE, con un inspirado Pedro Sánchez, se ha sumado a esta loca carrera. Es un ejemplo de la impostura e hipocresía social: queremos políticos bien formados, competentes, con elevada dedicación y honrados que cobren muy poco. Este utópico anhelo supone la cuadratura del círculo. Precisamente, pagar poco a los políticos es uno de los principales incentivos a la corrupción de baja intensidad, que es la puerta para que entre la corrupción de alta intensidad. Uno de los problemas de este país es que los políticos están muy mal retribuidos, salvo algunas excepciones (algunos alcaldes, destacando el de Barcelona, algunos presidentes y consejeros autonómicos; sobresalen los catalanes y los vascos). Es ridícula la retribución del presidente del

gobierno del Estado y, con ello, de todo el resto de altos cargos que, simbólicamente, tienen que cobrar un poco menos (ministros, secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales y directores generales). La retribución del presidente del gobierno (y con ello de todos los altos cargos) es inferior a la que perciben varias decenas de miles de funcionarios públicos del país, que, por cierto, están muy mal retribuidos en relación con puestos similares en el sector privado. Estos bajos sueldos de los políticos han contribuido a generar una enorme relajación sobre otras partidas como las dietas, los viajes, comidas de trabajo, puestos en consejos directivos de empresas públicas, etc. Esta relajación no es necesariamente corrupción, pero la incentiva. Hay muchos ejemplos: la retribución de los parlamentarios a las Cortes Generales es baja (se diga lo que se diga), se inventan decenas de pequeños puestos para dignificarla y, además, se tiene manga ancha con los viajes y las dietas. El caso del senador Monago con sus románticos viajes a Canarias es todo un ejemplo: no era ilegal lo que hizo, pero es evidente que moral tampoco. Podemos citar la anécdota de un diputado de Madrid en el Congreso que, para ahorrarse el gasto del almuerzo, tomaba el tren a hacia Ciudad Real ida y vuelta en preferente y así comía y bebía (temo que en exceso) de forma gratuita. Por otra parte, no puede ser que altos cargos del Estado con domicilio fuera de Madrid tengan que compartir piso como si fueran estudiantes. Personalmente, una vez me ofrecieron un alto cargo político en la Administración General del Estado. Me hacía mucha ilusión, pero tuve que declinar la oferta por motivos económicos y de intendencia. La retribución a percibir era incluso inferior a la retribución pública como profesor universitario (no susceptibles de considerarnos generosamente pagados precisamente), pero con el gasto adicional de alquilar un piso (o una habitación) en Madrid, ya que mi familia continuaría residiendo en Barcelona, donde tenemos las cadenas de la hipoteca de nuestra casa. El político que intentaba coaptarme, entendiendo la situación, empezó a proponerme que formara parte de algunos consejos de administración de empresas públicas con el único objetivo de incrementar algo mis retribuciones, pero sin ninguna expectativa de que pudiera aportar algún tipo de valor añadido a la empresa pública de marras. (“¿Qué pinto yo en una empresa de minería asturiana?”, me pregunté yo). Me insistió en que tendría todos los gastos pagados por viajes y que podía hacer todos los

trayectos que quisiera Madrid-Barcelona-Madrid, fueran justificados o no. Como permanecía callado, pasó a ofrecerme que trabajara lunes y viernes en Barcelona (una especie original de teletrabajo) y que viajara a Madrid solo de martes a jueves. No acepté la oferta por la incomodidad que me producían todos estos chapuceros arreglos, ya que mi puesto y mi dedicación se tenían que asentar sobre unos cimientos éticamente dudosos.

Cuando uno se siente muy mal pagado aligera su conciencia moral y se siente legitimado para hacer viajes injustificados, comidas excesivas a cargo del erario público, etc., y esta relajación puede abrir la puerta a conductas mucho peores y claramente corruptas. Cuando haces un viaje o una comilona a nivel personal a cargo del presupuesto sin ningún tipo de justificación institucional, ya has entrado en el laberinto de la corrupción, aunque esta sea de baja intensidad. ¿Qué impide luego que te permitas recibir regalos, comisiones o promesas de cara a tu futuro profesional postcargo? Nada te lo impide; estás roto a nivel ético y moral. Y aquí entran en escena las dos mayores tentaciones de los políticos: el cobro de comisiones y las puertas giratorias. Estas sí que ya pueden considerarse prácticas de corrupción de alta intensidad. Por más que el tema de las puertas giratorias pueda ser difícil de medir, hay que decir que ha habido hasta ahora un ambiente excesivamente permisivo, tratándose, como se trata, de un mecanismo gravísimo de corrupción.

La desmotivación y acomodamiento de los empleados públicos

La mayoría de los empleados públicos tienen una vinculación profesional con la Administración pública de carácter vitalicio. Esta circunstancia tiene su justificación por el acceso meritocrático (en los casos que esto realmente se produzca) y, especialmente, por ejercer funciones de autoridad (son pocos los empleados públicos que poseen este perfil) o para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad política. La cuestión es que la mayoría de los

empleados públicos acceden, bastante jóvenes, con entusiasmo profesional y vocación de servicio público. Pero este entusiasmo y vocación debe mantenerse durante muchísimos años (entre 35 y 40) hasta el momento de la jubilación. Y esto es complicado. La ausencia de una carrera profesional, en muchos casos, o el hecho de que los que sí poseen esta posibilidad puedan sufrir todo tipo de sinsabores derivados de la imperfección del sistema, hace que en muchos empleados públicos vaya generándose una sensación de desánimo. Curiosamente, la circunstancia de poseer un trabajo estable en estos tiempos tan convulsos no suele ser una fuente de motivación adicional, ya que rápidamente se asimila y se genera una cierta descontextualización de los problemas laborales del entorno social. Se vive en una burbuja autista en la que no se celebra el bienestar de la estabilidad y, en cambio, se eleva la exigencia por temas muy concretos como los horarios, los días festivos, los complementos, etc. Además, trabajar en unas organizaciones lideradas por los políticos no es una tarea sencilla, puesto que los responsables cambian periódicamente, no son expertos en dirección y poseen unos perfiles de lo más diverso, elementos que van generando un cansancio acumulado a los empleados públicos que conviven con los perfiles políticos. Muchas veces, un empleado público tiene la sensación de vivir instalado en la película El día de la Marmota al repetirse periódicamente las situaciones, los errores, las ideas, y se va avanzando para llegar de nuevo, cada cierto tiempo, al punto de partida. En un sentido ambiental, las organizaciones públicas avanzan con la forma de una sucesión de bucles y no en línea recta. Si a todo ello añadimos la contaminación por criterios políticos en los ascensos y retrocesos profesionales y determinadas conductas políticas heterodoxas, el resultado es que la desmotivación y el acomodamiento suelen ser difíciles de evitar. Al final se produce un cierto desapego entre muchos empleados públicos con la dirección política, lo que supone que estos empleados adopten un modelo de vida en el que se resignan a conllevarse con los políticos y a evitar al máximo los conflictos, las discusiones e incluso la pedagogía hacia ellos. En definitiva, se abandonan a la comodidad de la jerarquía y se limitan a cumplir órdenes sin analizar si son pertinentes o no a nivel técnico, e incluso sin observar si son legales o no. Y esta apatía, indiferencia y gregarismo de una parte de los empleados públicos es el caldo de cultivo ideal para que los políticos con conductas

heterodoxas campen a sus anchas, para destruir los precarios diques institucionales que pueden evitar los fenómenos de corrupción.

Por otro lado, los funcionarios más activos y dinámicos se sienten tentados, ante la falta de reglas del juego de la dirección pública profesional, a entrar en lógicas políticas y clientelares y a jugar de forma egoísta con las complejas reglas institucionales. El sistema público posee una estructura de incentivos perversa que genera todo tipo de externalidades negativas. Por ejemplo, se puede hacer en este apartado mención al caos retributivo de la Administración General del Estado. Los sueldos de los funcionarios de alto nivel suelen ser muy bajos, en términos de mercado, al menos para aquellos que ocupan puestos de responsabilidad dentro de la jerarquía. Pero hay un número bastante significativo de puestos con mucha menor responsabilidad que de forma increíble reciben unos emolumentos económicos casi siderales. Un diplomático puede ser director general con elevadas responsabilidades y cobrar al mes menos de 4.000 euros y, en cambio, ocupar una embajada irrelevante y cobrar casi 30.000 (¡al mes!). Un técnico comercial que negocia importantes tratados internacionales en un puesto de subdirector general cobra también menos de 4.000 euros al mes y, en cambio, el que se dedica a promocionar el jamón español puede cobrar casi el triple. También resulta escandaloso que mandos de la Policía o de la Guardia Civil, cuando ocupan puestos de agregados en las embajadas, puedan llegar a retribuciones de hasta 20.000 euros mensuales cuando en España sus emolumentos apenas llegan a 3.000 euros al mes. Todo esto sería una anécdota si no fuera porque todos estos puestos tan bien retribuidos ejercen una función perversa en el sistema: son utilizados, en muchos casos, por los políticos para compensar lealtades y para agradecer silencios. Hay una lógica de incentivos, no para fomentar la profesionalidad y la lealtad institucional, sino para favorecer la sumisión y la discreción al poder político.

La corrupción empresarial y las puertas giratorias

Es obvio que un país que posee un elevado nivel de corrupción social y una cierta tendencia al relajamiento moral es un país que también posee corrupción empresarial. Algunos datos son estremecedores: según el Eurobarómetro (2013), el 77% de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios del país (la media europea es del 67%); el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (la media europea es del 73%); el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios es con las conexiones políticas (la media europea es del 59%). Pero todavía peor es la percepción que tienen de su propia situación los directivos españoles de las empresas (con mayor presencia de la gran empresa) sobre el nivel de fraude que existe en España. Nada menos que siete de cada diez (el 69%) consideran que el soborno y la corrupción son el modus operandi "habitual" en los negocios. Este porcentaje duplica el nivel registrado en los países de Europa occidental. No es menos significativo que un 46% de los directivos justifique pagar con regalos personales, así como pagos en efectivo que ayuden a la supervivencia y continuidad del negocio. Incluso un 56% de los directivos estima que es habitual la manipulación de los estados financieros de las empresas. O, lo que es lo mismo; el burdo maquillaje de las cuentas de resultados. Las respuestas de los directivos forman parte de una encuesta que se ha hecho a nivel global (Europa, Oriente Medio, India y África) realizada por la consultora EY (la antigua Ernst & Young). La conclusión del informe es que, entre los directivos españoles, "la percepción de que existe 'impunidad' es enorme". La encuesta, según EY, se realizó en los momentos álgidos en que se destaparon casos de corrupción (principios de 2015), y eso ha podido sesgar sus resultados. En todo caso, lo relevante es que, de los 38 países analizados, España ocupa el puesto número 13 en intensidad fraudulenta. Por delante, se encuentran países como Croacia, Kenia, Eslovenia, Serbia o Portugal. Los países menos corruptos son Dinamarca, Suecia, Finlandia o Suiza. Es decir, las democracias más avanzadas. España se sitúa por delante en corrupción de países como Italia, Egipto, Turquía o Rusia a la luz de lo que declaran los directivos a la hora de evaluar los casos de fraude. Destaca la aparente "normalidad" con que se asimila la manipulación de balances. Según la encuesta, es habitual dar por buenos "errores" justificables si estos ayudan a la supervivencia del negocio, como aplicar nuevos "descuentos

retroactivos" con los proveedores, que aprueba el 36%, o retrasar el pago de facturas, que defiende el 14%. De hecho, un 15% de los directivos encuestados en nuestro país comenta que estas prácticas han tenido lugar en los últimos meses en sus empresas.

El informe de EY también pone de manifiesto cómo la actividad regulatoria y los estándares éticos siguen evolucionando en el entorno de los negocios. Y son los propios profesionales los que sacan los colores a la gestión de sus propias empresas. Un 39% se muestra en contra de que las cúpulas empresariales en España no saquen a la luz prácticas "poco éticas" dentro de sus compañías, si bien un 26% está convencido de que los estándares en esta materia han mejorado en los últimos dos años. La lucha contra la corrupción es más intensa en momentos de crisis económica. Asimismo, el cerco que las instituciones en general, y en España en particular, están ejerciendo con el incremento regulatorio está teniendo un reflejo positivo. Un 21% piensa que este ha impactado ya de manera favorable en los resultados de su compañía. Además, según el 42%, el incremento de regulación en sus sectores en esta materia considera que es un incentivo para crecer y tener éxito en los negocios. Precisamente otro de los grandes focos de corrupción que alientan las instituciones públicas, en este caso por omisión, y que favorecen a las grandes empresas, es el déficit a una buena actividad reguladora. Se podría decir que en España se ha llegado al peor de los escenarios posibles: por una parte, hay un exceso de actividad reguladora de baja intensidad de carácter burocratizador que incide negativamente en las empresas privadas y las hace menos competitivas y acaban repercutiendo los sobrecostes de esta regulación burocrática o "colesterol regulador malo" a los usuarios. Por otra parte, hay un déficit en actividad reguladora de alta intensidad o "colesterol regulador bueno", que tiene que ver con fomentar una auténtica competencia en los sectores claves del país (entidades financieras, electricidad, gas, agua, telefonía, transportes, etc.) y en defender los derechos de los consumidores. Este último punto es muy relevante, ya que los consumidores de los servicios privados universales y de interés general están muy desprotegidos en este país ante deficiencias en la calidad de los servicios y, especialmente, ante trampas y engaños diversos que generan un sobrecoste objetivo de estos servicios. Los entes reguladores se despreocupan de los derechos de los consumidores y

muy raramente las grandes empresas reciben sanciones por lucrativas conductas totalmente injustificadas

Las empresas españolas, en términos generales, son tan conscientes de estar en falso ante potenciales delitos fiscales, estafas y fraudes que están, por ejemplo, muy asustadas ante la entrada en vigor, a mediados de 2015, de una reforma del Código Penal. Esta reforma, que recoge un amplio inventario de delitos (por ejemplo, revelación de secretaros, insolvencias punibles, blanqueo de capitales, daños al medio ambiente, relaciones fraudulentas con los consumidores) de los que serán penalmente responsables las empresas como personas jurídicas. Esta reforma obliga a las empresas de grandes dimensiones a vigilar de forma activa los comportamientos heterodoxos, creando comités permanentes de prevención del delito. Esta reforma del Código Penal es oportuna y el elevado estrés empresarial por su aplicación es un indicador muy revelador de los bajos estándares éticos y morales por los que se han acostumbrado a transitar muchas empresas en España durante los últimos años.

Además, hay en el ordenamiento jurídico español normas perversas que aseguran con fondos públicos la viabilidad de concesiones de alto riesgo económico. En este sentido, el mayor ejemplo es la Responsabilidad Patrimonial del Estado (RPA), que es una trampa que blinda los beneficios privados a cambio de socializar las pérdidas cuando el negocio se trunca. En teoría, en las concesiones públicas, que se acogen a sofisticados sistemas de partenariados públicos y privados, la Administración pública y las empresas concesionarias comparten los beneficios (sociales y de desarrollo económico para la Administración y los económicos para las empresas) y comparten también los riesgos (si hay pérdidas económicas, estas también deberían ser asumidas por las empresas). Compartir los riesgos es la clave para que funcionen este tipo de partenariados. Pero la realidad en España ha negado esta lógica de compartir riesgos; cuando se han producido pérdidas, estas han sido asumidas íntegramente por todos los contribuyentes (por ejemplo, el caso de las autopistas radiales de Madrid). Pero este original modelo concesional se ha ido desgastando de tanto mal uso y está prevista una nueva Ley de Contratos del Sector Público que opere bajo el lógico principio de “que cada palo aguante su vela”.

Si a todo ello añadimos los problemas de los contratos públicos con las empresas privadas, comentados en el capítulo anterior, tenemos cuanto menos un panorama preocupante. Aquí, además del dato de 48.000 millones de sobrecostes anuales en los contratos públicos, es interesante manejar los datos del Eurobarómetro (2013): somos el país líder en la percepción de las propias empresas en que hay corrupción en la contratación pública (83% a nivel nacional y 90% a nivel autonómico y local) cuando la media europea es del 56% y el 60%, respectivamente. El 91% de nuestras empresas perciben excesivos vínculos entre dinero y política (la media europea es el 80%) y el 78% considera que los sobornos y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (la media europea es el 69%). El Eurobarómetro no escatima en detalles a la hora de preguntar a las empresas sobre los distintos aspectos vinculados a la contratación pública, con las siguientes respuestas obtenidas en España en comparación con la media de la UE: contratos teledirigidos, 80% (57% UE); conflictos de interés, 79% (54% UE); arreglos previos/colusión, 71% (52% UE); criterios de selección poco claros, 72% (51% UE); diseño realizado por el propio contratista, 56% (45% UE); abuso de procesos negociados, 73% (47% UE); modificados, 69% (44% UE), abuso de la emergencia, 64% (46% UE). Estos datos demuestran que la contratación pública es un tema delicado y proceloso en toda Europa, pero en España es peor, entre 20 y 25 puntos porcentuales en negativo, lo que puede considerarse como una barbaridad. En este sentido, hay en España un tejido empresarial especializado en las contratas, en las externalizaciones (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas) y en los partenariados público-privados que tienen un nivel de exigencia ética interna bastante dudosa, que se han acostumbrado a cobrar precios por encima del mercado por sus servicios, elemento que estimula poco a estas empresas a ser productivas y competitivas (recuérdese el estudio en el que se hacía referencia a que las empresas que más crecían durante la época de bonanza económica en España eran las menos productivas y, curiosamente, eran las mismas que recibían contratos de la Administración pública). Se trata de empresas que, con independencia de la calidad de sus servicios, están especializadas en empatizar con el poder político y, parcialmente, con el poder funcionarial. Si se da por cierto el dato de que en España se paga un sobrecoste del 25% en las contrataciones públicas, hay que

preguntarse qué porcentaje de esta elevada cantidad (recordemos, 48.000 al año) no se explica solo por mala calidad técnica de los aparatos administrativos sino también por corrupción: sea por la vía de la financiación irregular de los partidos políticos, sea por las "mordidas" de algunos políticos o por la vía de las puertas giratorias.

Es obvio que no hay datos sobre el destino de estos 48.000 millones de sobrecostes en la contratación que pagan los ciudadanos con sus impuestos. Una hipótesis racional sería pensar que la mitad de esta cantidad son beneficios extra para las empresas privadas y la otra mitad se la reparten entre partidos políticos o políticos a título particular, sea por la vía de "sobres", ingresos a paraísos fiscales o mediante generosos empleos después de su paso por el cargo político. No me parece una hipótesis plausible, ya que una parte importante de este sobrecoste se debe a una mala calidad en la planificación, diseño y control de estos contratos públicos. Vaya, que son beneficios extra que se llevan estas empresas por las deficiencias de la propia Administración. Pero no sería descabellado pensar que, por lo menos, la mitad de estos miles de millones algo tienen que ver con la corrupción empresarial y con la corrupción político-administrativa. Pero también aventuro la hipótesis de que este porcentaje económico vinculado a la corrupción no se reparte de forma simétrica, porque creo que se benefician mucho más de él los actores económicos que los actores políticos. Podría construirse la hipótesis de que la actividad corrupta de estas empresas le sale en España bastante barata y que estas empresas dedican importantes cantidades (aunque bajas en el porcentaje del agujero detectado) a la financiación de partidos y a la captura de políticos. Las cantidades son tan astronómicas que solo con una pequeña parte del sobrecoste de las contrataciones se puede mantener lubricado el clientelismo y el favoritismo y se sacia el hambre económica de los partidos en el gobierno y de una pequeña parte de sus dirigentes. Mi hipótesis es que se trata de un sistema corrupto más por omisión que por acción y que este produce grandes beneficios a determinadas empresas y escasas compensaciones, en términos absolutos, a partidos políticos y a algunos de sus dirigentes. Tenemos un sistema permeable a la corrupción que es muy barato para los corruptores. Por cierto, el concepto de corruptor como agente del sector privado que corrompe a un actor

(básicamente a un cargo político) del sector público siempre me ha generado problemas de comprensión. Suele decirse que no hay corrupto (público) sin que exista un corruptor (privado). En algunas ocasiones, no niego que pueda seguirse esta lógica, pero no en todas ni, quizás, en la mayoría. Considero que, en España, en muchas ocasiones, el corruptor y el corrupto son el mismo actor: el corruptor es un político de un partido que sugiere al empresario un pago de una comisión al partido (y el propio político se queda una parte de la misma por el riesgo que implica hacer esta "gestión") y el empresario pasa a ser como un sujeto cómplice que se encuentra en medio del corruptor y del corrompido (que muchas veces son el mismo individuo) al hacer los pagos correspondientes. El tema clave es determinar quién es el primero que ha tenido la idea de hacer e, incluso, de imponer este tipo de trato y da la impresión que, al menos al principio, la iniciativa fue de una parte de la clase política para pagar una porción de los gastos de sus partidos. Con ello quiero llamar la atención con respecto a que, en muchas ocasiones, los empresarios se han visto obligados a entrar en este juego de la corrupción, puesto que si no se quedaban sin opciones para lograr contratos con la Administración. Han sido colaboradores necesarios del delito, pero en muchas ocasiones no han sido los instigadores ni los ideólogos del mismo. Simplemente se adaptaron a estas normas heterodoxas del juego, y a algunos les generó problemas morales y a otros no, dada la relajación moral del país. No obstante, como buenos empresarios, lograron rápidamente sacar el máximo provecho de esta situación para que se multiplicaran los sobrecostos que pagaba la Administración pública por los peajes políticos en un gran beneficio para los propios empresarios. Para esclarecer exactamente lo que ha ocurrido sería necesario que los jueces y fiscales aplicaran al máximo el concepto de arrepentido con exención de las penas para que puedan acogerse los empresarios. En entrevistas que he mantenido con algunos de ellos me han confesado con desagrado (aunque reconozco que podría ser una impostura) que el sistema de pagos de comisiones les fue impuesto, que era generalizado y que quien decidía no jugar se quedaba fuera de los contratos públicos, desde grandes corporaciones a diminutas empresas de monocultivo. Obra pública, concesiones de servicios públicos (limpieza, etc.) y actividades vinculadas a la formación parece que fueron las primeras y donde, de forma más generalizada, se generaron estas dinámicas. Ahora se trata de unas presuntas

prácticas corruptas bajo investigación judicial y habrá que estar a la espera para ver si los jueces son capaces de desentrañar sus ocultos entresijos.

Pero lo que más me preocupa (por tratarse de un tema muy complejo y proceloso) es el fenómeno denominado “puertas giratorias”. Se trata de un tema en el que se cruzan elementos de incompatibilidad difíciles de delimitar: la necesaria y legítima busca de salidas profesionales a los políticos expulsados o autoexpulsados de los cargos institucionales y la moral y la ética, tanto pública como empresarial. En este sentido, aparecen de forma recurrente en los medios de comunicación noticias sobre altos cargos y cargos electos que se han pasado al sector privado. Esta migración no deja de ser lógica e inevitable, ya que un político que procede del sector privado, una vez culminada su aventura institucional, solo puede regresar al sector privado. Queda fuera de esta dinámica el elevado porcentaje de funcionarios, que con el tiempo ha ido bajando, que pasan a la política en comisión de servicios especiales y regresan con todo el confort y garantías a su antiguo puesto de trabajo. Si tomamos como ejemplo de ello una noticia en la prensa de 2012, en la que se analizó a un centenar de altos cargos del gobierno de España que se pasaron a la actividad privada, los elementos destacables son que solo un 14% solicitó volver a la empresa en la que trabajaba previamente a su paso por la política, que un 50% se marchó a trabajar en sectores relacionados con las competencias del Ministerio en el que habían prestado servicios y que un 36% recaló en bufetes de abogados, asesorías, consultores y asesores de empresas, lobbies o fundaron sus propias empresas de consultoría. Todos ellos fueron autorizados por la Oficina de Conflictos de Interés de la propia Administración General del Estado, que parece ser bastante laxa con sus criterios. Los lugares de trabajo solicitados tenían una enorme vinculación con el sector público: empresas contratistas de defensa, patronal de empresas contratistas con las administraciones públicas, asesorías de inversiones vinculadas a proyectos públicos, etc.

Estos datos son solo una pequeña muestra, pero significativa, de lo que ocurre con algunos ex altos cargos. Hacer un análisis de estos resultados resulta complejo: por una parte, es lógico que solo un testimonial porcentaje de los políticos regrese a su antigua

ocupación y empresa. La mayoría ha pasado una media de 10 años en la actividad política a tiempo completo, y eso es mucho para que puedan ser competitivos en unas profesiones y mercados que evolucionan y se reciclan de forma muy rápida. Además, su experiencia en la Administración pública les ha dotado de unas nuevas competencias profesionales muy valiosas para ellos mismos y también para el mercado. La dirección política de los distintos sectores de políticas públicas es una atalaya preciosa en la que se puede aprender muy rápido y de manera profunda y transversal sobre el ámbito en cuestión. Es también normal, por tanto, que prioricen trabajar en estos sectores para los que poseen un indudable valor de mercado. Resulta muy difícil proponer medidas muy restrictivas sobre las potenciales ocupaciones de los políticos que dejan su cargo institucional, ya que sería totalmente injusta y utópica su aplicación estricta. Las personas que han dedicado una parte de su vida profesional a la actividad política tienen todo el derecho a encontrar un trabajo digno después de ella, e incluso tienen todo el derecho a que su paso por la política les pueda ser útil como ascensor profesional, ya que es indudable que muchos de ellos han incrementado de forma notable sus competencias profesionales y, por tanto, poseen mayor valor de mercado. Negar esto es casi negar una política de base democrática, dado que con brutales restricciones solo podrían dedicarse a la política las personas que forman parte de la elite económica, funcionarios o personas totalmente desprofesionalizadas a las que les resultará atractivo el incentivo de unos “años buenos” y luego regresar a la precariedad o al desempleo. Todo no se puede exigir a los políticos: que se sacrifiquen ex ante para lograr hacer carrera política, que se les retribuya poco mientras ocupan cargos institucionales y luego poner todo tipo de trabas a su reincorporación al mercado laboral. Yo he vivido el drama de los políticos cuando cesan su actividad en primera persona. Lo miraba desde el absoluto confort porque yo regresaba a mi puesto público en la universidad con la tranquilidad de que mis ingresos económicos, más o menos, serían parecidos, pero ¿y los políticos que no eran funcionarios? Un año antes de las elecciones, teniendo presente que se presumía que perderían los actuales gobernantes, cundió el pánico en una parte de estos políticos y empezaron a sondear el mercado en un momento de dura crisis económica. Sus expectativas no eran nada halagüeñas, y entendía sus temores, e incluso comprendía algunos “tejemanejes”

para encontrar algún lugar algo cálido donde caerse muertos.

Pero es obvio que hay otra perspectiva para analizar este tema, que es la de las incompatibilidades morales y las puertas giratorias. En primer lugar, habría que precisar exactamente qué se puede considerar como "puerta giratoria". Que alguien trabaje en el sector empresarial y profesional en el que ha tenido protagonismo su actividad política no tendría que considerarse necesariamente como puerta giratoria sino como una salida profesional casi natural. Pero los casos que se están detectando últimamente van mucho más allá y demuestran una promiscuidad enorme entre las instituciones públicas y el tejido empresarial. Hay tres tipos de situaciones, para simplificar, que pueden considerarse como graves y totalmente censurables: primera, salir de la política para recalar en una empresa que ha sido objeto recurrente de concesiones, privatizaciones, regulación o control directo por parte de las instituciones lideradas por el propio político. No es de recibo que un político, por ejemplo, que impulse privatizaciones o concesiones a determinadas empresas pase a trabajar en ellas (por ejemplo, esto sucedió en la sanidad madrileña). Segundo, que un político vaya a trabajar a una empresa (o cree su propia empresa) de consultoría con el único objetivo de hacer de intermediario o lobista entre las empresas y las instituciones públicas de un determinado sector aprovechando su agenda, todavía viva, de contactos con responsables políticos en el sector. U otra variante es participar o crear una empresa para trabajar en un sector económico y aprovechar su agenda viva de contactos políticos con responsables institucionales a nivel intergubernamental. Un ejemplo de ello sería el caso ahora revisado por los medios de comunicación sobre el ministro Montoro. Este ministro creó una empresa de asesoramiento después de dejar el cargo y que su partido perdiera las elecciones. Nada que objetar en primera instancia, porque, en principio, se crea una empresa en territorio hostil ya que difícilmente va a ser contratado por una Administración en manos de sus contrincantes políticos. El problema es que Montoro pertenece a un gran partido que, en aquel momento, mantenía el poder en muchas comunidades autónomas y ayuntamientos. Y empezó a recibir encargos de estas instituciones (Comunidad de Madrid y diversos ayuntamientos) dirigidas por cargos políticos bajo la jerarquía real o moral de Montoro en el seno del PP. El círculo se cerró, ya de forma obscena,

cuando Montoro regresó a los 7 años al mismo ministerio que dejó al perder las elecciones y nombró como altos cargos a perfiles políticos con las más altas responsabilidades en las instituciones contratantes de su empresa durante su travesía política por el desierto. Difícilmente esta situación va a ser revisada por los tribunales de Justicia, ya que puede ser legal, pero en absoluto puede considerarse legítima, ética y moral. Tercero, cuando uno ejerce un cargo político a nivel institucional y ya empieza a generar una agenda empresarial aprovechando sus contactos, conocimientos y su preeminencia jerárquica en las instituciones. Es el caso del ministro de Exteriores, Moratinos, recientemente investigado por El Confidencial, en el que se está demostrando que durante su mandato como ministro utilizó organismos de su ministerio para iniciar su actividad empresarial, y que la impulsó de forma muy rápida justo cuando cesó como ministro aprovechando que durante un tiempo estos organismos estaban dirigidos por personas que él mismo había nombrado. Este caso es, quizás, uno de los más obscenos de puertas giratorias de los detectados hasta el momento, ya que estas puertas no empezaron a girar cuando cesó en su puesto sino mucho antes. Estos tres ejemplos nos pueden auxiliar en una cierta definición de lo que son puertas giratorias:

• Puertas giratorias ex ante. Una vez que un político haya sido cesado o haya dimitido, no se conforma solo con trabajar en el mismo sector donde ha ejercido su mandato sino que pasa a prestar servicios directamente a una empresa a la que ha beneficiado directamente en su etapa institucional. Se trataría de “una puerta giratoria ‘ex ante’” en el sentido de que se diseña durante su mandato institucional con el objetivo explícito de buscarse una excelente salida profesional después.

• Puertas giratorias ex post. Situación que implica que un político entra en o crea un proyecto empresarial con la única intención (y único valor añadido) de aprovechar su agenda de contactos políticos institucionales para influir en un determinado negocio.

• Puertas giratorias ex ante y ex post. Un político empieza a diseñar su proyecto privado de negocio y profesional cuando esta todavía ocupando un cargo y, además, va generando una agenda de

contactos para desarrollar todavía más su proyecto una vez finalizado su mandato. Se trataría del escenario de puertas giratorias más grave. En los dos primeros casos se trataría de puertas giratorias "sobrevenidas" en que un cargo político detecta sus posibilidades profesionales de futuro y aprovecha la coyuntura. En este tercer caso es casi a la inversa, puesto que el objetivo básico para ocupar el cargo no es su ejercicio sino el de crear o incentivar un negocio privado o una carrera profesional.

A estos tres tipos de puertas giratorias hay que añadir dos perfiles distintos de actores que pueden aprovecharse de las mismas.

• Perfil político: es el caso típico de un cargo político que procede del sector privado y, después de su aportación política, regresa al sector privado.

• Perfil funcionarial: es la situación de un funcionario que pasa a ocupar un cargo político y, posteriormente, no regresa a la función pública sino que transita hacia el sector privado. Este perfil es especialmente delicado ya que combina "las puertas giratorias" con lo que podríamos denominar como "ventanas giratorias", en el sentido de combinar su puesto en la función pública profesional con su presencia en el sector privado. Se trata de un perfil que aglutina dos niveles de agendas: la agenda institucional política, como el primer perfil, con una agenda institucional de carácter profesional. En este sentido, siempre me ha resultado extraño y preocupante que, por ejemplo, algunos miembros del cuerpo diplomático pasen a ocupar unos cargos políticos y, después, se incorporen a un proyecto empresarial (sería el caso de Moratinos y algunos de sus colegas y amigos). Estamos hablando de un colectivo privilegiado que, después de su aventura política, tiene un lugar en la función pública muy atractivo para regresar (por ejemplo, una embajada de tipo medio) en el que su nivel retributivo es espectacular (entre 200.000 y 300.000 euros anuales) y, descartando esta salida tan confortable, deciden arriesgarse en el sector privado. Los incentivos económicos para hacer este giro profesional tienen que ser tan espléndidos que se hace difícil pensar que no van a aprovechar las

puertas y las ventanas giratorias.

Estos tres tipos de puertas giratorias deberían ser evitadas al máximo y no ser confundidas con proyectos profesionales de los cargos políticos que pueden considerarse como naturales y legítimos. Hay que reconocer que es difícil diferenciar unas de otras, pero lo que sí es necesario es evitar los casos más flagrantes y evidentes. No se me ocurre otra idea que crear una oficina, unidad o agencia de conflictos de intereses político-profesional. Oficina que debería ser totalmente independiente de las jerarquías institucionales y de los partidos políticos, y que se dedicara a vigilar e investigar los casos dudosos detectados, sea por iniciativa propia o por denuncia. Esta oficina también debería vigilar los casos de puertas giratorias entre los altos funcionarios que pasan a ocupar puestos relevantes en el sector privado.

El inquietante déficit de funcionarios para evitar y controlar la corrupción

Un país como España en el que la economía sumergida alcanza el 26,6% del PIB (dobla la media europea que agrupa a países muy precarios), que representa un volumen económico de 253.135 millones de euros y con una elevada densidad de casos de corrupción política debería tener un amplio volumen de empleados públicos destinados a evitar (prevenir) y controlar las prácticas sociales y políticas de carácter fraudulento (inspectores de Hacienda, miembros de tribunales de cuentas, jueces, fiscales y policías especializados en corrupción y delitos monetarios). Pero sucede justo lo contrario: España posee solo un inspector de Hacienda por cada 1.958 habitantes según el Consejo de Europa (que agrupa 43 estados, muchos de ellos con una situación institucional escasamente avanzada), que es muy baja si la comparamos con los 740 habitantes por inspector en Alemania o los 942 de Francia. La media de los 28 países de la UE es de un

inspector por 970 habitantes. Sirva como dato que dos de los países europeos considerados más corruptos, Italia y Grecia, poseen, respectivamente, un inspector de Hacienda por cada 1.849 (muy parecido a España) y 1.216 habitantes. Otro déficit importante en España es el del volumen de jueces y fiscales. Según el Consejo de Europa, España posee solo 11,2 jueces y 5,3 fiscales por cada 100.000 habitantes, que es casi la mitad de la media europea. En Alemania, por ejemplo, hay 24,7 jueces por cada 100.000 habitantes. En cambio, España es el país europeo que posee más abogados, que son la contraparte de jueces y fiscales en ejercicio (solo superado por Italia y Grecia) con 266 letrados por cada 100.000 habitantes (Francia, con un sistema judicial similar al nuestro, solo posee 76). Por otro lado, el Tribunal de Cuentas, que es el que fiscaliza ex post todas las cuentas públicas del país, solo tiene 700 efectivos de personal. Son muy pocos para enfrentarse a su teórica ingente tarea. Finalmente, no se dispone de datos absolutos ni comparados sobre el contingente de miembros de los cuerpos de la seguridad del Estado vinculados a la lucha contra los delitos económicos y contra la corrupción, pero parece evidente que estos efectivos también son muy escasos. En 2014, el fiscal general del Estado, Eduardo Torres Dulce, durante la presentación de la memoria de la institución que dirige, expuso que “es necesario que el gobierno refuerce con policías especializados y más inspectores de Hacienda las unidades dedicadas a la lucha contra la corrupción”. En esa misma presentación, Torres Dulce informó de que la Fiscalía había observado un incremento del 17% en el número de causas abiertas por delitos relativos a este fenómeno: prevaricación, blanqueo de capitales, malversación o tráfico de influencias, entre otros.

Además de estos datos, que hablan por sí mismos, hay que destacar la precariedad institucional en que se mueven estos profesionales. Por ejemplo, la falta de independencia de los fiscales sometidos a una relación de jerarquía con el gobierno, circunstancia denunciada por una instancia internacional como GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) que en su informe de evaluación de 2014 muestra su preocupación por el caso español derivado de la politización de su Justicia. Otro ejemplo de baja calidad institucional sería el Tribunal de Cuentas, en el que su presidente y consejeros son elegidos políticamente y que, durante los últimos

años (tal y como se ha podido seguir en los medios de comunicación), ha llevado a cabo unos procesos de selección de sus profesionales de carácter clientelar y no meritocrático (un centenar de los profesionales de este elevado órgano del Estado poseen lazos de parentesco). Si el más alto órgano de fiscalización económica y de gestión (cada vez entra más en el ámbito de la gestión) funciona de forma politizada y clientelar con muy baja calidad institucional, todo el sistema público está en situación de jaque. En cambio, la Agencia Tributaria tiene reconocida una elevada calidad institucional (durante mucho tiempo ha sido conocida como una de las "joyas de la corona" de la Administración General del Estado por su profesionalidad), pero durante la última legislatura ha sido objeto de ceses y nombramientos de carácter político y clientelar y ha protagonizado inquietantes casos de fuga de información fiscal, que es delicadísima y está muy protegida. Tampoco los cuerpos de seguridad del Estado destacan por su finura en sus actividades de investigación de los delitos económicos y de corrupción, y las fugas de información y las intoxicaciones más o menos interesadas suelen ser habituales. Sirva de ejemplo que unidades como la UDEF (Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía) y, algo menos, la UCO (Unidad Central Operativa de la Guardia Civil) son más conocidas por sus filtraciones y devaneos políticamente interesados que por su rendimiento objetivo ante la Administración de Justicia. Finalmente, también resulta sorprendente la abulia de la Fiscalía ante los casos más escandalosos de corrupción pública y privada al no iniciar de oficio las investigaciones. No deja de sorprender que casos tan evidentes y con tanta trascendencia social como los dos de Bankia (preferentes y tarjetas black), los de Bárcenas y Pujol (hasta llegar a 25 causas) hayan sido impulsados por el partido político UPyD y no por la fiscalía.

Todos estos datos pueden achacarse a que España es un país relativamente pobre y que, por tanto, no tiene capacidad para tener el número de efectivos idóneos. Pero esto no es cierto, ya que España posee tres millones de empleados públicos y se sitúa en la media de los países avanzados de Europa de empleados públicos por habitante (no por encima, que es lo que se cree). Es decir, estamos en la media de empleados públicos en general, pero en la mitad de empleados públicos vinculados a temas de corrupción política y

social. Este déficit puede considerarse como un “descuido interesado” totalmente inaceptable por parte de los responsables políticos. Es curioso que ningún partido político en el gobierno (y muy singular es el caso de los partidos de izquierdas) haya afrontado este déficit y esta problemática. Y con el tiempo va perdiendo valor el término “descuido” y va ganando protagonismo el vocablo “interesado” en el sentido de que los grandes partidos tradicionales han estado interesados en tener en un estado muy precario los sistemas de fiscalización y de control. Especialmente grave es la deslegitimación social de estos organismos (Fiscalía, Tribunal de Cuentas, UDEF y, más recientemente, la Agencia Tributaria) gracias a una mala dirección y gestión política (¿interesada?) de los mismos. En cambio, nadie duda de la independencia profesional de los jueces (uno de los puntos fuertes del país en comparación con otros), pero también sufre la Administración de Justicia la deslegitimación social debido a sus escandalosos retrasos por falta de recursos en todas sus actuaciones y, en especial, en los casos de corrupción dando por buena la conocida sentencia: “Justicia demorada es justicia denegada”.

Los sindicatos han fomentadolas debilidades institucionales

El papel jugado durante las últimas décadas por los sindicatos españoles también tiene su impacto en la Administración pública. En principio se podría suponer que esta influencia debería haber sido positiva. Los dos grandes sindicatos de clase (CC OO y UGT), a los que hay que añadir los sindicatos corporativos de empleados públicos, parece que, además de su función de defensa de los derechos de los empleados públicos, tendrían que haber contribuido a una mayor calidad institucional de nuestros organismos públicos. Al fin y al cabo, la Administración pública es un magnífico instrumento de defensa del bien común y del interés general. Es una institución de naturaleza progresista que, con independencia de la ideología que la gobierne, siempre tiende a un trato igualitario y a defender los derechos de los sectores más débiles de la sociedad.

Esta visión quizás sea una ingenuidad del que escribe este texto, pero siempre he tenido la convicción de que, desde mi aparente aburrida profesión (incentivar la mejora de nuestras administraciones públicas), contribuía modestamente a la defensa del bien común y del interés general. Bajo mi careta tecnocrática escondía un corazón progresista, de defensa de los derechos y necesidades de los ciudadanos, de los ciudadanos más vulnerables, ya que los pudientes logran vivir bastante bien sin buena parte de los servicios públicos. Pues bien, esto que vale para tecnócratas no vinculados ideológicamente con nadie, como es mi caso, pensaba que sería más evidente para los sindicatos, puesto que su función (en especial los dos grandes sindicatos de clase que han dominado el paisaje sindical tanto público como privado) es defender a los trabajadores, y no solo a los trabajadores públicos sino a todos los trabajadores, que son el grueso de los ciudadanos. Por esto siempre he sostenido que la función de los sindicatos en la Administración pública es doble: por una parte, la defensa de los empleados públicos y, por otra (y para mí más importante), la defensa e incentivación de unas administraciones públicas potentes que tengan la capacidad y fortaleza de atemperar la voracidad de los mercados por la vía de la regulación y el control y de disminuir las desigualdades sociales. Unas instituciones públicas fuertes y solventes tienen una correlación positiva directa con la calidad de vida de los ciudadanos. Pero la realidad ha contestado en negativo a este ingenuo axioma y los sindicatos, en la mayoría de los casos, se han convertido, en su relación con la Administración pública, en unas organizaciones extractivas y parasitarias. Han priorizado claramente sus intereses egoístas como organizaciones por encima de la defensa institucional del interés general, e incluso de la defensa de los trabajadores. Han utilizado su posición de fuerza ante las administraciones públicas para debilitarlas, e incluso en ocasiones para extorsionarlas. La Administración pública es débil ante la lógica de conflicto de los sindicatos, dado que no posee patronal, ni a nivel simbólico ni a nivel profesional, para defender sus intereses. Los dirigentes políticos ni son, ni pueden ni quieren ser patronal. Yo ahora mismo soy vicerrector en una universidad pública. Soy un empleado más de la misma que goza de la confianza del rector, que es un compañero y empleado más. Ni el rector ni su Consejo de Dirección somos realmente la patronal, pero los sindicatos se enfrentan a nosotros como si lo fuéramos. Se trata

de una tensión y de un conflicto asimétrico, puesto que se produce entre un actor sindical que está muy profesionalizado en la negociación y en la gestión del conflicto, con una gran información transversal de todas las organizaciones públicas y con gran capacidad de movilización. Y, en frente, tiene a una supuesta patronal que no se siente como tal, que rehúye el conflicto con sus compañeros y que está asustada e intenta evitar al máximo el conflicto para que no se altere la calidad de los servicios y la paz social. En principio, no debería nunca haber conflicto, ya que los sindicatos y el Consejo de Dirección buscamos exactamente lo mismo: mejorar la universidad pública para que preste servicios de calidad, favorezca un cierto ascensor social de nuestros alumnos, pueda competir lo mejor posible con las universidades privadas, etc. Este escenario es parecido a las administraciones públicas dirigidas por los políticos que, en este caso, dominan peor el entorno institucional (ya que no forman parte del mismo) y les asusta todavía más el conflicto porque incide negativamente no solo en la calidad de los servicios sino en sus expectativas electorales.

Los sindicatos no han contribuido, salvo raras excepciones, a la mejora de nuestras administraciones públicas, a hacerlas más potentes y participativas (más abiertas a la sociedad), a frenar y denunciar los casos de corrupción política, a defender unos instrumentos que son de y para la ciudadanía (en su mayoría trabajadora). Tengo que reconocer que tampoco han tenido el objetivo explícito de debilitar ni de destruir a las administraciones públicas del país, aunque muchos de sus objetivos y actuaciones egoístas y cortoplacistas han contribuido a debilitarlas y a fracturar los diques institucionales que podrían haber evitado buena parte de los casos de corrupción. Y esta contribución negativa pivota sobre dos ejes:

• Un primer eje es que los sindicatos han percibido a la Administración pública como un actor cuya función principal es proveer de recursos y un mayor grado de confort a sus propias organizaciones. Los sindicatos reciben subvenciones públicas totalmente justificadas por el importante poder que juegan a nivel laboral y social. Pero a estas grandes subvenciones hay que añadir otras más indirectas y no tan justificadas; desde la financiación de eventos diversos, reuniones, estudios, viajes difíciles de justificar,

etc. Quizás el caso más evidente sea el de los liberados sindicales. Los sindicatos tienen una obsesión con los liberados sindicales, no tanto para que ejerzan su función esencial de defensa de los trabajadores sino como un mecanismo de poseer, en el mejor de los casos, fuerza de trabajo para sus enormes burocracias internas y, en el peor, para mantener con criterios clientelares unos afiliados con un gran confort y calidad de vida. Hay datos que sorprenden: se calcula que en España hay 4.200 liberados sindicales en el sector privado según la CEOE. Estos liberados surgen sobre una base laboral que supera los 11 millones de trabajadores por cuenta ajena (los ocupados en España son 17,5 millones de trabajadores, a los que hay que descontar 3 millones de empleados públicos y algo más de 3 millones de autónomos). En este sentido, es muy significativo que se haya calculado que el número de liberados sindicales del sector público era de 10.000 en 2012 (cifra que algunos analistas consideran muy baja teniendo en cuenta que solo en la Comunidad de Madrid hay 3.500). Es decir, hay una inflación totalmente injustificada de liberados sindicales en el sector público que implica una forma heterodoxa de subvención de las administraciones públicas hacia los sindicatos. Los datos son de 2012, los últimos que han sido publicados justo en el momento en que el gobierno de Rajoy decidió suprimir el 60%. No hay datos actuales (me temo que ni a los sindicatos ni al gobierno les interese tenerlos porque seguramente esta reducción ha sido mínima o incluso anecdótica), ya que es muy difícil romper con la inercial dinámica del "compadreo" entre las elites políticas y las elites sindicales. En algunas administraciones públicas, esta complicidad de "intercambio de cromos" ha llegado a extremos inaceptables. Por ejemplo, en algunos ayuntamientos los sindicatos han ejercido de agencias de colocación mediante la contratación pública (laborales, pero con un contrato real de carácter vitalicio) de sus afiliados y de los trabajadores de los propios sindicatos que no están a la altura profesional de las expectativas y los "expulsan" hacia la Administración como su agencia privada de colocación. Estamos hablando de clientelismo puro y duro de unos sindicatos que operan en las instituciones públicas del mismo modo que en México lo hacían sus homólogos hace una década. En determinados ayuntamientos se ha llegado a un perverso pacto entre los políticos y los sindicalistas para hacer añicos al modelo meritocrático de acceso a la función pública. El pacto es el siguiente: los puestos más

relevantes de la Administración (directivos y técnicos) los seleccionan libremente los políticos entre sus clientelas, ampliando los puestos de eventuales y de libre designación. A cambio, los sindicatos pueden reclutar entre sus clientelas a los puestos más bajos. Esta lógica tan grave, durante ciertos periodos, ha sido una práctica habitual en ayuntamientos tan significativos como el de Barcelona o el de Zaragoza.

• Los sindicatos, en términos generales, han forzado la negociación de los convenios y los derechos de los trabajadores en el sector público a una dimensión mezquina y de vuelo gallináceo. Jamás se han preocupado, salvo excepciones, por fortalecer las instituciones públicas con sistemas de selección meritocráticos, con dotarla de una dirección pública profesional que evite la discrecionalidad y el clientelismo político, por mejorar la calidad de los servicios, las condiciones profesionales de los empleados públicos, etc. Su lucha y frente de negociación tampoco han sido usualmente las mejoras retributivas, sino una peculiar forma de ver una mejora de las condiciones laborales por el embudo de más días y horas de asueto para los empleados públicos. Las negociaciones se suelen poner duras y tensas, aunque siempre acaba cediendo la "no patronal" de naturaleza política, cuando se exige ampliar los días de libre disposición (en la práctica más días de vacaciones conocidas popularmente como "moscosos" y "canosos"), por una visión muy laxa de una mayor conciliación de la vida profesional con la familiar y personal que siempre se canaliza por menos horas trabajadas. Estas negociaciones pueden llegar a ser esperpénticas: algunas administraciones públicas han llegado a establecer que llegar al puesto de trabajo y ponerse a trabajar es inhumano como práctica diaria y han otorgado a sus empleados públicos quince minutos al día de transición para que puedan "prepararse". La solución real ante tamaño "esclavismo" es que los empleados públicos han visto reducida cada jornada laboral en 15 minutos. Otro caso es que una Administración pública ha reconocido que es muy importante la práctica del deporte entre sus empleados y el resultado ha sido que los empleados poseen 10 horas al mes de libre disposición para practicar deporte durante la jornada laboral. Y, como anécdota final, una vez asistí a una negociación sindical en la

que la dirección planteaba que la jubilación de un empleado público podía ser, en algunos casos, muy dura, puesto que implicaba una desconexión total con su vida anterior de varias décadas. El proyecto presentado era totalmente benemérito: que los jubilados mantuvieran el mail institucional, que pudieran estar al día de las novedades de la institución, que pudieran acceder a los edificios y disfrutar de determinados servicios. Sorprendentemente, a los representantes sindicales todo este planteamiento les pareció poco afortunado, aunque reconocieron que, en efecto, para algunos empleados la desconexión total por la jubilación podría ser demasiado exigente. Y presentaron, sin ningún tipo de rubor, la siguiente contrapropuesta: hay que incentivar la preparación para que a los empleados públicos no les alcance por sorpresa la jubilación y la idea es que, a partir de los 50 años, trabajen una hora menos cada año; de esta forma, cuando cumplan 65, ya trabajarán 15 horas menos de su jornada laboral normal y no van a encontrar tan dura la ruptura por jubilación. Reconozco que son anécdotas extremas, pero son totalmente reales.

El impacto de estos dos vectores de actuación sindical es totalmente negativo para una Administración pública solvente a nivel institucional. El primer vector es claramente corrupto y el segundo implica la precarización de la solvencia profesional de la Administración. Los sindicatos, con sus excepciones y disidentes, de forma frívola han construido una pinza, junto con el poder político que está interesado en asfixiar la sostenibilidad profesional y económica de las instituciones públicas. Con el “compadreo” entre poder político y poder sindical se logra la paz social, pero también un pacto de silencio entre dos actores que, si lo desean, pueden hacer lo que quieran (también prácticas corruptas) con la complicidad silente de la contraparte. Esta connivencia interesada puede tener una base corrupta o no, pero lo que es evidente es que es un caldo de cultivo ideal para favorecer (o cuanto menos no evitar) la corrupción. Es un secreto a voces que en muchas ocasiones (obviamente, no en todas) las subvenciones públicas para que los sindicatos impartieran cursos de formación ocupacional o de reciclaje eran un mecanismo de financiación encubierta. No es una leyenda urbana que, en ocasiones, cuando un empleado hace un

curso de dos horas en un sindicato firma, obligado por el sindicato, como si hubiera recibido veinte horas de formación. No es nada extraño que la enorme trama de corrupción detectada en la Junta de Andalucía con los ERE y con los cursos de formación esté protagonizada también por un sindicato. Es un ejemplo de cómo las tramas clientelares del poder político y del poder sindical se aúnan sin mayores problemas en la desviación de fondos públicos. En absoluto deseo demonizar a los sindicatos y al papel que tienen y deben jugar en el sector público, pero sí poner negro sobre blanco estos elementos que empobrecen la calidad institucional de nuestras administraciones públicas y, con ello, no logran evitar la corrupción política e incluso, en muchas ocasiones, la incentivan.

El papel de 'hooligans' políticos de los medios de comunicación

En los estados modernos, los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) juegan un papel esencial, como un verdadero "cuarto poder", en su función de investigar, denunciar y detallar las disfunciones y corruptelas que afectan a sus respectivos sistemas políticos. Unos medios de comunicación realmente independientes y críticos deberían vigilar los abusos de poder de los partidos políticos y de las instituciones públicas para velar por una mayor calidad democrática y participar activamente en la construcción de una opinión pública crítica y autónoma. Por otra parte, no hay que olvidar que los medios de comunicación son empresas privadas que buscan beneficios, y esto lo pueden lograr en la medida que tengan la capacidad de convocar al máximo número de lectores, oyentes y televidentes. Si los medios de comunicación desean cumplir con estas metas hay que hacer notar que descubrir e informar sobre los casos de corrupción política y/o institucional representa un auténtico festín para los mismos, porque logran aunar sus dos grandes objetivos: denunciar al poder y llamar la atención a la ciudadanía para incrementar el número de sus lectores, oyentes o televidentes. No hay peor enemigo para la corrupción política e institucional que los medios de comunicación, con unos periodistas

continuamente husmeando por los arrabales del poder hasta que logran entrar en el sistema y descubrir sus podredumbres e imperfecciones. Así sucede, más o menos, en los países democráticos solventes. Pero es obvio que los medios de comunicación de nuestro país no han estado a la altura de su compromiso con la sociedad si atendemos al elevado nivel de corrupción política que ha habido en España durante, al menos, los últimos 20 años. Resulta sorprendente el silencio de los medios ante tantos años de corrupción, que solo se rompe cuando el caso de corrupción sale a la luz pero, muchas veces, sin que los medios hayan sido el primer catalizador. Incluso en casos de políticos notoriamente corruptos, estos eran ensalzados por determinados medios hasta que se convirtieron en líderes palmariamente indefendibles. Este comportamiento extraño de los medios de comunicación está siendo castigado por la opinión pública. Según Transparencia Internacional, los medios de comunicación son percibidos por la sociedad como el tercer actor más corrupto, con una valoración de 3,4 (sobre un índice de 5 como mayor corrupción), solo por detrás de los partidos políticos (3,9) y de las empresas (3,7). Estos datos no significan que los medios de comunicación del país sean realmente corruptos (que implicaría su vinculación en sobornos, cobros ilegales y otras actividades ilícitas), sino que los ciudadanos perciben la corrupción del periodismo con otro criterio: la falta de independencia y sus excesivos y oscuros lazos informativos y económicos con los partidos políticos, con las empresas y con los políticos. Con el tiempo va cuajando cada vez más la hipótesis de que los medios de comunicación han sido cómplices por omisión de la corrupción política en España. Dos son las razones de la falta de independencia y de motivación por investigar y detectar casos de corrupción política por parte de los medios: su militancia y sectarismo político y su dependencia económica de las instituciones públicas. Pero antes una aclaración previa: en mi opinión, hablar de medios de comunicación en su función de investigación y denuncia de la corrupción implica poner el foco sobre la prensa escrita (sea esta prensa en papel o prensa digital). Las radios y las televisiones suelen jugar un papel poco activo en la investigación periodística y suelen limitarse a reproducir, comentar y debatir sobre las noticias de la prensa escrita. Sabemos que las televisiones y radios públicas no son ni imparciales ni críticas con las respectivas instituciones y gobiernos

de los que dependen. Desde la transición, la parcialidad y sectarismo ha formado parte de los medios públicos (los derroteros que en los últimos años han seguido TVE y TV3 son especialmente vergonzosos). El resto de las televisiones y radios (de carácter privado) suelen alimentarse de las informaciones elaboradas por la prensa escrita, e incluso en sus tertulias participan directores y reconocidos periodistas de este medio.

Dos son los problemas fundamentales, como se ha dicho antes, de la prensa escrita en España (que son los mismos que poseen los otros medios de comunicación por su rol gregario): el sectarismo partidista y la falta de independencia al ser proyectos empresariales, en su mayoría, solo viables gracias a las ayudas públicas manejadas por los distintos niveles de gobierno.

El sectarismo partidista de los medios de comunicación es bien conocido por todos. La mayoría de los periódicos (muy en especial en papel y solo parcialmente los digitales) están alineados en una entregada militancia, con un partido político y a la inversa, enconados con el partido político contrario. Es lo que los anglosajones denominan como advocacy journalism, que es una de las formas que impiden la independencia y neutralidad de la prensa. Si preguntáramos a un ciudadano informado por la filiación política de los principales periódicos del país según su número de lectores, habría pocas dudas acerca de su resultado: El País (PSOE), ABC (PP), La Razón (PP), La Vanguardia (CiU) y El Periódico (PSC con coqueteos cíclicos con CiU). Solo queda El Mundo, que está en una posición más imprecisa. Pero esto no es solo una percepción subjetiva que a algún lector le puede parecer ahora frívola, sino que hay investigaciones científicas que lo avalan: una investigación de Castroni y Chavero (2012) consistió en analizar la ideología de los lectores de los tres grandes diarios de la prensa nacional: El País (72% de lectores de izquierdas), ABC (solo 9% lectores de izquierdas) y El Mundo (16% lectores de izquierdas). Pero el elemento clave de la investigación consistió en analizar el sesgo partidista de estos tres periódicos (tomando de base la campaña electoral de las elecciones autonómicas y locales de 2011). El resultado del estudio fue que El País prácticamente no recogió informaciones perjudiciales para el PSOE (3%) y, en cambio, dedicó casi una quinta parte de sus artículos a informaciones críticas para

el PP (18%). Lo opuesto ocurría con ABC, en el que una de cada tres noticias publicadas contenía mensajes negativos hacia el PSOE (33%), lo que contrastaba con la práctica inexistencia de noticias críticas con el PP (1%). El Mundo siguió una línea parecida a la de ABC pero mucho más suave: 15% contra el PSOE y 6% contra el PP, lo que demuestra que este medio parece tener un sesgo menos claro. Todo esto provoca que el panorama mediático de nuestro país se asemeje a una "guerra de trincheras", lo que genera un alto grado de cinismo político hacia los escándalos de corrupción que han ocupado durante los últimos años el 10% de las portadas y de las editoriales. Estamos ante un "pluralismo politizado" en que la prensa, más que defender a su opción política afín, se dedica a atacar al adversario ideológico, etiqueta acuñada por Palmira Chavero, que ha realizado una investigación sobre la corrupción política en los medios de comunicación. Nada es casual: el caso Gürtel, que afectaba y afecta al PP, lo sacó a la palestra El País y le dedicó durante mucho tiempo un gran espacio y, en cambio, ABC y La Razón emplearon un espacio muy marginal hasta que se convirtió en un caso de corrupción enorme que era imposible orillar. El caso ERE en Andalucía, que afecta al PSOE, lo publicitaron de forma muy intensa ABC y La Razón y, en cambio, El País le dedicó una posición marginal hasta que también se transformó en un gran caso de corrupción muy difícil soslayar. La edición de Sevilla de ABC llegó a publicar 35 portadas y editoriales sobre el caso ERE y solo una a la corrupción del caso Gürtel. El Mundo, como siempre más ambiguo, se sumergió en el caso Gürtel con la hipótesis de una conspiración contra el PP, pero poco a poco fue cediendo y acabó exigiendo la dimisión del presidente Camps. Mientras tanto, El Mundo aprovechó para poner el foco sobre el caso Pretoria, que afectaba a Cataluña. Por cierto, el caso de la prensa en Cataluña es un caso muy singular, ya que no ha entrado nunca en la lógica bipartidista de agresión mutua propia de la prensa nacional (con sede en Madrid), que consiste en atacar sin piedad al partido político adversario. La prensa catalana adoptó, desde siempre y hasta ahora, el elegante y pacífico papel de estar siempre en silencio. No recuerdo un solo caso de corrupción en Cataluña que haya sido detectado y denunciado por la prensa catalana, afecta y sumisa al poder en un sentido amplio (tanto al partido en el gobierno como al gran partido en la oposición, tanto a su opción ideológica como a la opción ideológica contraria). El

mencionado caso Pretoria y los espectaculares casos de corrupción de la familia Pujol y de Millet-Palau de la Música Catalana jamás fueron detectados por la prensa catalana cuando durante décadas se paseaban por la sociedad e instituciones catalanas indicios de corrupción más grandes que elefantes. Como se ha comentado, una parte de la corrupción en Cataluña era totalmente conocida, comentada (y, desgraciadamente, tolerada) y los periodistas de los grandes diarios estaban totalmente informados de ello. Pero incluso cuando salen a la palestra estos y otros casos de corrupción en Cataluña, su prensa escrita los sigue con desgana, alimentándose a regañadientes de investigaciones realizadas por la prensa nacional. Si hay algún culpable del enorme engaño que fue durante décadas el denominado "oasis catalán", fueron los medios de comunicación catalanes. Seguramente, en estos medios catalanes influyó mucho el segundo de los grandes problemas de los medios en España: el de su falta de independencia (deben su subsistencia económica a las ayudas de las instituciones públicas).

La prensa en papel en España ha estado fuertemente financiada por las instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno por la vía de las subvenciones más o menos reguladas y de las enormes cantidades de dinero destinadas a la publicidad institucional. La subvención de los medios escritos por parte de las instituciones públicas es una tradición en España que se inició en los años sesenta de la mano del régimen franquista. Esta práctica tradicional prosiguió durante la transición de forma totalmente discrecional por parte de los distintos gobiernos (básicamente UCD). En 1984, el PSOE estableció un sistema reglado de ayudas directas (básicamente subvenciones) e indirectas (fundamentalmente reducciones de impuestos) al sector de la prensa escrita. Esta situación acabó en 1988 con el ingreso de España en la UE, ya que contravenía la normativa europea sobre la competencia. Pero el auxilio discrecional a los medios por la vía de la publicidad institucional continuó. Durante las dos últimas décadas han sido los niveles autonómicos y locales los que han ofrecido grandes subvenciones y ayudas a los medios de comunicación con el argumento justificado de defender las lenguas minoritarias (catalán, vascuence y gallego) y no tan justificado como defender temas vinculados a las idiosincrasias culturales bajo los que se ocultaban los intereses por influir y neutralizar a estos medios. Por ejemplo, la Junta de

Andalucía, carente de una lengua propia a la que proteger, ha sido también muy activa en las ayudas a la prensa [9]. Cataluña es el caso más espectacular, se calcula que la Generalitat de Cataluña inyectó a la prensa escrita, durante el periodo 2008-2014 (que agrupa siete años de dura crisis económica y recortes con los gobiernos de Montilla y Mas de por medio), la increíble cantidad de 181 millones de euros: 82 millones procedentes de subvenciones (básicamente por la publicación en catalán) y 99 millones en publicidad institucional repartida de forma muy poco transparente. Los principales beneficiarios de estas contribuciones públicas al bienestar económico de las empresas de comunicación fueron y son el Grupo Godó (La Vanguardia), el Grupo Hermes Comunicaciones (El Punt-Avui) y el grupo Z (El Periódico). Con estas cifras mareantes ahora ya no resulta tan extraño que los medios de comunicación en Cataluña hayan sido siempre tan poco activos a la hora de investigar y denunciar los casos autóctonos de corrupción. Como anécdota personal, quiero comentar que yo he escrito algunos artículos en todos estos medios (La Vanguardia, hace bastantes años; El Periódico, recientemente bastantes artículos, y algunos esporádicos en El Punt-Avui y en el diario más nuevo, ARA). He publicado en estos diarios siempre con total libertad, pero hace unos meses, cuando mis críticas se centraron de forma bastante vehemente en el presidente Mas, se me cerraron de golpe todas las puertas. ¿Qué medio de comunicación puede atreverse con ataques directos a Mas cuando su gobierno les asigna, como poco, 20 millones de euros anuales? Pero esta falta de independencia de la prensa escrita por razones económicas no se ha producido y produce solo en Cataluña, sino también en el resto de España, tanto a nivel nacional, regional o local. Toda la prensa escrita en papel depende de las ayudas (fundamentalmente en publicidad institucional y en subvenciones a veces surrealistas) de las instituciones públicas en manos de los grandes partidos, pero en muchos casos estos medios juntan la dependencia económica con la afinidad política hacia un determinado partido político (y la animadversión al partido contrario). El sistema bipartidista ha favorecido esta lógica, ya que los dos partidos políticos dominantes siempre han estado en condiciones, salvo en muy raras excepciones, de proteger a sus publicaciones partidarias (y partidistas). Si no puedo financiarte con el gobierno del Estado, te financio por la vía de las comunidades autónomas y por los ayuntamientos que

controlo, y si no a la inversa. Los dos grandes partidos casi siempre han poseído anclajes institucionales de poder para ayudar a sus medios más fieles.

Con este panorama es normal que la prensa haya jugado un papel marginal en el descubrimiento, por la vía de la investigación, de los casos de corrupción. Cuando ha detectado estos casos siempre han sido antiguos y nunca actuales, procedentes de fugas de información o gracias a otros estímulos externos difíciles de evitar y los han utilizado más como arma arrojadiza para debilitar al partido contrario que como respuesta ética y profesional. Los medios de comunicación no han sido corruptos de forma activa, pero por omisión han contribuido a que partidos políticos y dirigentes se sintieran a salvo de su escrutinio cuando cometían fechorías. Los medios de comunicación han sido cómplices por omisión de que la corrupción política en España llegara casi al punto de no retorno de generar metástasis. Y los medios de comunicación también han sido y son cómplices por acción de que la ciudadanía no pueda conocer ni a posteriori el alcance real de los casos de corrupción ya que, una vez descubiertos, unos medios los maximizan y otros los minimizan y generan un gran desconcierto y desconfianza en los ciudadanos.

[4]. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2012 y 2015.

[5]. Del Pino, Eloísa (2004): Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas, Madrid, INAP.

[6]. Villoria y Jiménez, en Reis, 2012.

[7]. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2012, pp. 116-117.

[8]. El País, 5 de abril de 2013.

[9]. Colino, Alberto (2013): “Evolución de la financiación de los medios de comunicación. ¿Hacia un modelo sostenible”, Papeles de Europa, vol. 26, nº 1.

Capítulo 3

Propuestas para la regeneración política e institucional

Conclusiones sobre la corrupción política, institucional y social en España

De ningún modo quisiera que el lector de este libro se llevara la impresión de que el fenómeno de la corrupción en España es tan profunda y transversal que no hay ningún tipo de salida posible. La corrupción del país tiene un foco infeccioso evidente que deriva de la financiación irregular de los partidos políticos. Se trata de una dinámica de corrupción que no es extraña en muchos países avanzados de nuestro entorno (Francia o Alemania, por citar dos ejemplos próximos). Tener identificada la enfermedad y entender que esta dolencia posee una naturaleza internacional es una buena forma para comprender que ni España es diferente ni es un desastre sin paliativos. Quizás, los únicos aspectos originales y diferenciales de nuestro país son, por una parte, un evidente aire casposo del tipo Torrente o Mortadelo y Filemón en los grandes protagonistas individuales de la corrupción (por ejemplo, Roldán, Juan Guerra, "El Bigotes", Bárcenas, Fabra, familia Pujol y, más recientemente, Granados y el alcalde de Xàtiva, Rus). La corrupción francesa, por ejemplo, es mucho más elegante, e incluso glamurosa, que la nuestra. El otro elemento diferencial es la impunidad judicial de la que han gozado durante años los corruptos en este país. Poco a poco, la Justicia se va poniendo al día, aunque de una forma lastimosamente lenta. En todo caso, este tipo de corrupción política es compleja, pero se puede resolver en un porcentaje muy elevado de los casos (será argumentado en los siguientes apartados de este capítulo).

En cambio, mucho más difícil es neutralizar la corrupción social

instalada en nuestra sociedad. El nivel de relajación social es excesivamente alto en comparación con los países más avanzados de nuestro entorno. No deja de ser curioso que una sociedad que se ha modernizado de una forma muy notable durante los últimos cuarenta años (laicismo, tolerancia hacia la diversidad, arquitecturas familiares variables, elevada formación universitaria, etc.) no haya avanzado mucho en su intolerancia hacia la corrupción y siga sumida en la picaresca desde que se empezó a narrar en el Siglo de Oro. Lo que es divertido en la literatura es pernicioso en el mundo real. Este cambio de comportamiento social es una ingente tarea educativa y pedagógica que puede demorarse varias generaciones. Pero una primera manera de atacarla es reducir a una posición marginal la corrupción política e incrementar y refinar los resortes institucionales públicos orientados a atajar todo tipo de corrupción. La sociedad española es todavía muy jerárquica, y para ella es una excusa magnífica que los más elevados estamentos de la sociedad caigan en dinámicas corruptas. Cuando los medios de comunicación informan sobre casos de corrupción en la alta política y en la elite empresarial del país, la sociedad se indigna, pero en paralelo le sirve de excusa para aflojar sus bridas éticas y morales: ¿cómo voy a pagar todos los impuestos si los de "arriba" roban? Sí las elites políticas y empresariales roban, pues qué menos que el pueblo llano robe un poco a las instituciones públicas que se perciben como meros instrumentos al servicio de estas elites. Pero, además de atajar de raíz los casos políticos de corrupción para evitar malos ejemplos y excusas infantiles, hay que reforzar las instituciones públicas para que sean un ejemplo ético sin matices y para que incrementen sus capacidades para perseguir la corrupción tanto de alta como de baja intensidad iniciando su camino por la corrupción política y por la corrupción empresarial para luego atajar la corrupción social de baja intensidad. La revolución social, en este caso, no se inicia desde abajo sino desde arriba, dando ejemplo tanto por la vía política como por la vía institucional.

Los últimos casos de corrupción demuestran algo que nadie ha querido reconocer hasta ahora: la corrupción es sistémica en la mayoría de los partidos que nos han gobernado. Estos partidos están ahora catatónicos por su falta de legitimidad moral. Solo son capaces de gritarse unos a otros "¡y tú más!" y de dedicarse a

tiempo completo a tapar sus vías de agua para no naufragar. Es un intento vano, ya que se van a hundir sin remedio si no toman medidas más contundentes. Por este motivo exijo a los actuales partidos, todavía protagonistas del escenario político en el gobierno o en la oposición, que dejen de perder el tiempo y se pongan a trabajar en serio por el bien del país. Se trata ahora de salir de una crisis institucional que nos puede hundir a todos, y ya no tiene sentido intentar salvar solo el actual sistema de partidos. Las propuestas para minimizar la corrupción política y el clientelismo en España pasan fundamentalmente por una regeneración de su sistema institucional abordando cambios en el sistema de partidos, en las altas instituciones del Estado (poder legislativo y judicial), en los mecanismos de regulación y de control y, finalmente, en la mejora de los diseños organizativos y de sus prácticas en las administraciones públicas.

La decadencia de las administraciones públicas en España va siguiendo su curso. Por una parte, sigue su proceso de de-sinstitucionalización de la mano de una clase política que se sigue inhibiendo en este tema y que solo desea un elevado nivel de discrecionalidad para dar rienda suelta a sus pulsiones clientelares. Su falta de visión estratégica deja suficiente espacio para que los altos cuerpos de funcionarios y los grandes sindicatos mantengan su poder corporativo. Se va configurando una administración decimonónica corporativizada en sus dimensiones política, funcionarial y sindical que se van acomodando mutuamente a compartir el poder y en dar la espalda a la sociedad. La pobreza institucional se acentúa con una gran base de empleados públicos, magníficos profesionales, pero poco motivados por su desprestigio social, por la disminución de sus retribuciones y que se sienten agredidos por políticos que no gobiernan la organización administrativa y por su falta de complicidad con los cuerpos de funcionarios de elite y con los sindicatos. Trabajar en la Administración pública es cada vez más difícil para los buenos profesionales con sólidos valores públicos, y esto, con el tiempo, puede ser letal: no van a optar a entrar en la Administración los perfiles profesionales y personales más competentes y va a ejercer una gran atracción para aquellos perfiles poco competitivos, gregarios y/o con valores corporativos.

Por otra parte, sus arquitecturas institucionales son totalmente impermeables para la sociedad a la que sirven. Sociedad enferma, por su falta de valores públicos y colectivos, que va a tener argumentos de sobra para criticar y para dar también la espalda a un sistema público con el que nunca ha congeniado. Además, las arquitecturas organizativas están quedando obsoletas de una forma alarmante por su falta de renovación y de adecuación a las nuevas formas de organización del trabajo de la mano de las tecnologías de la información. En definitiva, una Administración con mucho músculo (aunque escasamente en forma) y con muy poca inteligencia institucional y organizativa.

Esta debilidad de las administraciones públicas, buscada intencionalmente o no, va a servir como excusa y argumento para profundizar más en su privatización y externalización. Pero una Administración con escasa inteligencia institucional y que no tiene capacidad para rendir cuentas a la ciudadanía está destinada a privatizarse y a externalizarse no de una forma moderna, sino reactiva y anticuada. No es negativo que el mercado entre en la Administración y en la prestación de servicios públicos, pero sí lo es que el mercado imponga su ley en el sistema público. La falta de transparencia va a generar de forma inevitable la corrupción y las puertas giratorias (no solo, como hemos visto, protagonizadas por los políticos sino también por los altos funcionarios e incluso por los sindicatos). La falta de inteligencia va a implicar un sistema en que la dirección pública estará en manos de los agentes privados.

Este nefasto modelo de futuro que se va diseñando de forma muy acelerada lleva consigo la destrucción de un modelo europeo de Estado del bienestar que en España se ha ido construyendo a base de improvisación y de milagros organizativos. En el presente y en el futuro de nada va a servir ya la improvisación y dejarlo todo en manos de la magia.

Ciertamente, este panorama es desolador, y soy consciente de que también algo exagerado, pero maximizar los planteamientos es la única manera de llamar la atención y lograr con ello alguna reacción. Si no se toman medidas de forma muy rápida, la Administración que se espera para después de la crisis económica, política e institucional se va a parecer bastante a este retrato

funesto. Pero hay un rayo de esperanza: este proceso de decadencia todavía no se ha consolidado y es posible dar marcha atrás. Si se toman rápidamente medidas reformadoras, es posible diseñar un modelo de Administración moderna al servicio de un futuro Estado del bienestar, que va a ser mucho más cicatero que antes, pero que puede aportar una seguridad institucional y jurídica y unos servicios públicos mucho más robustos que los países que han renunciado a la institucionalidad y lo han dejado todo exclusivamente en manos del mercado.

Para que este cambio de rumbo sea posible es condición indispensable una renovación urgente de la clase y de los dirigentes políticos. Deben emerger nuevos líderes y nuevos cuadros políticos totalmente ajenos a la vieja cultura política acuñada durante la transición democrática. Una nueva clase política mucho más transparente, más sólida profesionalmente y que sea capaz de liderar un proyecto de renovación institucional y organizativa. Una nueva clase política que posea legitimidad democrática (y no solo a nivel formal) y social y que se sienta con suficiente fuerza para poner en su lugar a los altos funcionarios y a los sindicatos. Una clase política que sepa discriminar en el mercado a los empresarios parásitos o especuladores que solo buscan en el sistema público beneficios elevados y seguros sin implicarse en la construcción de un valor público y, en cambio, encontrar a aquellos emprendedores (que los hay) que quieren contribuir a generar valor público alcanzando unos beneficios económicos moderados pero constantes.

Si se consigue esta imprescindible renovación de la política en el país, sería relativamente fácil impulsar el conjunto de medidas que, de forma rápida y sintética, me atrevo a proponer en los siguientes apartados de este capítulo para modernizar nuestro sistema de partidos, nuestras instituciones básicas del Estado y nuestras administraciones públicas, para que incorporen más inteligencia en sus funciones de implementación de políticas públicas y de control hacia los políticos, el mercado y la sociedad.

Propuestas para la regeneración política: la mejora del sistema de partidos

El sistema bipartidista en España ha sido uno de los grandes problemas que no solo ha contribuido a multiplicar la corrupción sino que ha sumido a una enorme pobreza y falta de diversidad a las más altas instituciones del Estado y a los diferentes niveles de la Administración pública. Y no solo me refiero al bipartidismo, todavía dominante del PSOE y PP, sino también a los dos grandes sistemas bipartidistas subnacionales, ahora en un serio proceso de extinción, como son Cataluña (CiU y PSC) y País Vasco (PSE). Todos estos partidos han dominado de forma tan extrema el panorama político e institucional que han hecho añicos los diversos y sofisticados sistemas de pesos y contrapesos con los que se dotan las democracias modernas. Un sistema democrático sano es el que se basa en la diversidad y en el equilibrio entre los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), entre los diversos actores territoriales (Estado, comunidades autónomas y gobierno local), entre el poder político y los medios de comunicación, entre el poder político, los sindicatos y los sectores empresariales, entre la política (políticos) y la Administración pública (funcionarios). Los cuatro grandes partidos (PSC y PSE son franquicias del PSOE) de los tres sistemas políticos que hay en el país con entidad propia han dominado tanto la escena política que han dejado en una posición marginal al poder legislativo en sus tareas de control y se han introducido de forma muy perniciosa en un cada vez más politizado poder judicial. El denominado check and balances (sistema de contrapesos entre los tres poderes del Estado) ha sido, literalmente, dinamitado. Pero también ha sido destrozado el equilibrio entre el Estado y las instituciones subnacionales (comunidades autónomas y ciudades), ya que se trata de un sistema multinivel que apenas muestra la diversidad de intereses y ópticas territoriales y locales, sino solo las posturas, los intereses y los conflictos entre los dos grandes partidos nacionales, totalmente jerarquizados, que defienden posturas unitarias sin atender a los intereses de los diversos territorios. Esta falta de diversidad y pluralismo territorial solo se ha visto parcial y localmente compensada por la presencia de CiU, PNV y CC (Coalición Canaria). Pero esta presencia abusiva de los grandes partidos también se ha trasladado a la sociedad civil: los medios de comunicación no son neutrales y muestran de forma constante su simpatía, e incluso militancia, hacia los grandes

partidos (lo que en el mundo anglosajón se conoce como advocacy journalism), los sindicatos, las organizaciones empresariales y una buena parte de los movimientos sociales esconden, bajo una aparente neutralidad, afinidades bien reconocibles con los grandes partidos políticos. Incluso los empleados públicos, mediante sus asociaciones (jueces, fiscales y otras organizaciones de servidores públicos), tienen también bien perfiladas sus correspondencias con los grandes partidos. El aroma partidista afecta a todas las instituciones, incluso, por ejemplo, en el proceso de elección de un rector de una universidad pública. No es raro que se defina e identifique a los diversos candidatos por su vinculación con los grandes partidos. Esta visión transversal política de carácter dual es un magnífico caldo de cultivo para fomentar la corrupción, dado que hay una sensación —y una realidad— de total impunidad (al avasallar todos los ámbitos políticos, sociales e institucionales) por parte de los líderes vinculados a los partidos políticos dominantes con pactos tácitos entre ellos de no agresión por sus respectivos devaneos con la financiación ilegal y con otras prácticas poco ortodoxas. Esto ha sucedido en el conjunto de España y, con sus propias características, en Cataluña y el País Vasco.

La preeminencia de solo dos grandes partidos por sistema político ha venido facilitada por un sistema electoral que es falsamente proporcional y tiene unas evidentes características de sistema mayoritario. España optó por un sistema electoral semimayoritario, al inicio de su transición política, para evitar presuntamente unos problemas de gobernabilidad similares a la Italia de los años setenta, tal y como habían vaticinado la mayoría de los politólogos. A medio plazo esta medida funcionó, pero en la actualidad ha dejado de ser funcional, y es una de las grandes causas de buena parte de las fallas del sistema político e institucional. Puesto que la sociedad es madura y muy diversa, el país necesita una mayor diversidad política.

Propuesta 1. Cambio de la Ley Electoral por otra más proporcional siguiendo el espíritu y la letra de la Constitución de 1978

Esta propuesta podría consistir en, sencillamente, cambiar las

circunscripciones electorales provinciales y/o modificar la asignación mínima de escaños a las provincias diminutas. La falta de proporcionalidad se debe al reducido tamaño de población de buena parte de las provincias, que actúan como circunscripciones electorales, lo que impide a los partidos minoritarios rentabilizar su apoyo electoral en escaños. Además, la actual Ley Electoral es generosa con los escaños a diputados asignados a las provincias más pequeñas y castiga en representación a las más pobladas. Esta circunstancia genera que no todos los votos de los ciudadanos tengan el mismo impacto y valor y dificulta, también, la oxigenación y renovación del sistema de partidos. Una posible propuesta para superar esta situación, a modo de ejemplo, sería optar por un modelo en que las comunidades autónomas fueran las circunscripciones electorales y que poseyeran los escaños en proporción a su población. Con este cambio mejoraría bastante la proporcionalidad del sistema, aun sin ser del todo perfecta, ya que hay comunidades autónomas con poca población (en especial, la mayoría de las uniprovinciales) en las que no quedarían ponderadas ni representadas una parte importante de las opciones políticas.

Propuesta 2. Mejora razonable de la financiación pública de los partidos políticos. Reducir hasta la anécdota las aportaciones privadas

Otro tema clave es la financiación de los partidos políticos. En España se ha optado por una financiación pública que ha sido insuficiente para mantener los gastos organizativos de los partidos. Las cuotas que reciben los partidos políticos por sus escasos afiliados son muy bajas y su financiación por parte de empresas y particulares pudientes es muy procelosa y poco transparente. El modelo americano de financiación privada de las campañas políticas por particulares, empresas y lobbies de todo tipo no encaja con la mentalidad del país y generaría más externalidades negativas que positivas. Estados Unidos tiene sistemas muy laxos y fluidos de conexión entre sistema político, mercado y lobbies, que es muy peligroso, pero lo compensa con sistemas institucionales de contrapesos y de transparencia pública muy robustos y modélicos. Una posible solución para España sería limitar al máximo, hasta la

anécdota, la financiación privada de los partidos y optar por una financiación pública más generosa dentro de una lógica de austeridad de los partidos políticos. No hay que ser tan cicateros económicamente con los partidos políticos si reconocemos que son una de las piezas angulares de nuestro sistema político e institucional. Actualmente, estamos en el peor de los escenarios posibles: financiación pública pero insuficiente, limitación de las aportaciones privadas pero con múltiples trampas, una deuda enorme de los partidos con las entidades financieras que los hacen cautivos de las mismas y con una condonación de una parte de la deuda de forma muy oscura y, finalmente, una financiación ilegal de los partidos.

Propuesta 3. Transparencia y rendición de cuentas total de los partidos políticos y de los sindicatos como si fueran administraciones públicas

Si optamos por este modelo de financiación pública, es evidente que a los partidos políticos debería exigírsele, en este nuevo escenario, la misma transparencia en sus cuentas que a las administraciones públicas, tras la aplicación de la Ley de Transparencia (en vigor desde enero de 2015). En la misma situación deberían quedar los sindicatos, ya que en un porcentaje elevadísimo operan gracias a la financiación pública.

Propuesta 4. Incrementar de forma notable las retribuciones de los políticos que ocupan cargos institucionales, salvo algunas excepciones

Un tema controvertido socialmente es el de la retribución de los cargos políticos en las instituciones. Este asunto es complejo y ha sido comentado de forma extensa en el capítulo 3 (en los apartados de dedicación e incentivos de los políticos y en el de corrupción empresarial y puertas giratorias). Sobre este tema la sociedad está instalada en una idea que mezcla la utopía y la hipocresía. Deseamos políticos retribuidos de forma muy austera, pero entregados al máximo, honrados y competentes. Vemos con malos

ojos y con sospechas, muchas veces fundadas, el posible conflicto de intereses entre su dedicación pública y sus dinámicas profesionales (como sucede con los parlamentarios) y las salidas profesionales o empresariales de los políticos una vez cesan en sus cargos. Para clarificar este pantanoso tema y para poder ser más exigentes a la hora de evitar una buena parte de los conflictos de intereses, el único camino es retribuir mejor a los políticos que ocupan cargos institucionales y que les compense, aunque sea parcialmente, de los sacrificios que deben realizar antes, durante y después de ocupar un cargo público. Soy consciente de que esta propuesta va a generar sarpullidos sociales, pero la considero totalmente necesaria. No sería descabellado incrementar de golpe un 50% en la retribución de la mayor parte de los cargos políticos (quedarán al margen de esta medida algunos alcaldes que hasta ahora son retribuidos de forma generosa y, de forma minoritaria, algunos presidentes y altos cargos autonómicos igualmente bien retribuidos).

Propuesta 5. Suprimir la mayor parte de los gastos protocolarios y en comidas. Establecer un sistema riguroso de vigilancia (mayor fiscalización y una radical transparencia) para los viajes profesionales y sus dietas

A cambio de este espectacular incremento salarial de los políticos, deberían suprimirse (o incrementar de forma notable el control por la vía de la transparencia) los gastos en viajes, comidas y elementos protocolarios que solo contribuyen a la confusión de lo que son gastos por razón de cargo con dispendios estrictamente personales. De hecho, en términos generales, habría que suprimir la mayoría de estos gastos, salvo los totalmente justificados, y definir un sistema de dietas razonable y razonado.

Propuesta 6. Creación de comisiones de supervisión de los cargos políticos

De todos modos, estas medidas pueden ser insuficientes para mejorar y regular una realidad que es muy compleja, tanto a nivel de actividades complementarias realizadas por los políticos en

ejercicio de su cargo como, especialmente, en los conflictos de interés en la trayectoria profesional y empresarial de los políticos una vez cesan o dimiten de sus cargos institucionales. La casuística es tan diversa que genera una amplia gama de grises en los que hay que dilucidar si la conducta de los cargos políticos es ética o no. Por ejemplo, yo soy un especialista universitario en temas de gestión pública y durante cuatro años ocupé el cargo político de director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. En principio, todo era impecable, ya que nada mejor que un especialista en la materia para ocupar este cargo (de hecho, lo exige la ley en este caso). Pero este elemento positivo iba acompañado de variables potencialmente muy negativas o, al menos, complejas a nivel de conflicto de intereses. Primero, porque esta institución imparte formación en la misma materia en la que yo he trabajado durante dos décadas. Yo, como cualquier otro profesor universitario, tengo una orientación académica determinada, pertenezco a una escuela de pensamiento y poseo mis filias y mis fobias con otras escuelas y profesionales del sector. La escuela que yo dirigía contrataba a unos mil profesionales al año para impartir diversos cursos. Tenía, entonces, una posición de privilegio para hacer clientelismo en estas contrataciones, siempre bien envueltas con argumentos académicos aparentemente sólidos. La tentación de contratar más a mis amigos en la profesión y a marginar a mis enemigos era enorme. No tenía a nadie que controlara mis decisiones, y ni siquiera tenía a nadie a quién consultar mis dudas de carácter ético. Mi decisión fue que como director no propondría la contratación ni el cese de ningún profesor y lo dejé en exclusiva en manos de los responsables administrativos para que hicieran esta selección con motivos estrictamente técnicos. Vi desfilar como profesores a algunos de mis más acérrimos enemigos, viví el cese de algunos amigos, pero yo en ningún momento me inmiscuí. Otra situación muy compleja era la de mi compatibilidad como profesor universitario y director de la escuela. Era profesor de la escuela, antes de ser director, e impartía algunos cursos. ¿Debía continuar o no? Era invitado a impartir cursos y conferencias en otras instituciones, ¿debía hacerlas o no? ¿Debía cobrar o no por aportaciones profesionales extra que requerían un cierto esfuerzo adicional? Dudas, dudas y más dudas, y no tenía ninguna regulación ni instancia a la que preguntar y que me aportara algunas certidumbres. Todo era legal (la legalidad en estos casos es más elástica de lo que nos parece) y la ética dependía

exclusivamente de mi ética personal. Fui decidiendo las actividades profesionales adicionales que seguiría manteniendo con el argumento de que no tiene sentido que, durante el tiempo que ocupara el cargo, desapareciera totalmente del mundo del debate académico (para un académico, unos años fuera del debate implica su muerte profesional e intelectual). Decidí lo que cobraría o no (la mayoría de mis actividades académicas no las cobraba, pero algunas sí porque nada tenían que ver con el cargo que ocupaba y mucho con mi trabajo y esfuerzo intelectual anterior). En especial, tenía meridianamente claro que todas aquellas actividades vinculadas al ejercicio de mi cargo político (por ejemplo, explicar qué hacía la institución que dirigía) no las podía cobrar. Parece obvia esta decisión, pues resulta que miles de cargos políticos imparten conferencias, participan en mesas redondas, etc., de forma retribuida (tal y como se ha expuesto en el capítulo 1) para explicar lo que hacen sus instituciones o invitados en calidad de responsables de la mismas. Cobrar por estas contribuciones es legal, aunque para mí no es ético. Para evitar este tipo de situaciones, un buen mecanismo es el que ha implementado el gobierno Vasco con su Comisión de Ética Pública en el Gobierno Vasco, que ya lleva un año y medio funcionando y que se encarga de dirimir los conflictos de intereses de los altos cargos de esta Administración. Es una comisión de cinco miembros presidida por el consejero de Administración pública y Justicia en la que hay dos miembros externos e independientes de reconocido prestigio en materia de ética pública. Desde su fundación han debatido 24 casos muy interesantes de conflictos de interés en los que han dictaminado a favor o en contra de la consulta efectuada, generando una atractiva "jurisprudencia" e incluso, en un caso, implicó el cese de un alto cargo. Este tipo de comisiones, que deberían ser todavía más independientes políticamente, podrían ser una buena opción para salvar estos problemas de compatibilidad o de conflictos de intereses de los altos cargos políticos. Una propuesta complementaria es que estas comisiones también se encargaran de dictaminar si son aceptables o no las profesiones que desean desplegar los altos cargos una vez dejen su puesto político. Podrían ser unas comisiones a las que se les confiara la regulación y vigilancia de los tres estadios en la vida de los cargos políticos: a) estudio sobre si es conveniente la entrada o no de un político para un determinado cargo en relación con su trayectoria profesional

anterior que no precondicione al alto cargo en el ejercicio de sus funciones; b) dirimir problemas éticos vinculados a conflictos de intereses y a las actividades complementarias mientras se ocupa el cargo político en la institución (tal y como hace actualmente la mencionada comisión vasca); c) vigilar, durante unos 5 años, la compatibilidad ética y los potenciales conflictos de intereses una vez el alto cargo deje su puesto y desee reiniciar o reinventar su carrera profesional o empresarial.

Precisamente, el otro gran tema es cómo regular las salidas profesionales y empresariales de los políticos cuando dejan su cargo institucional. No es posible, a mi entender, prohibir que vayan a trabajar en el mismo sector sobre el que han ocupado su puesto político, ya que esto significaría matar en vida a estos políticos que, además, ya proceden, muchos, del mismo sector profesional. Estas comisiones antes propuestas tendrían que analizar de forma independiente caso por caso. De todos modos, lo que sí parece evidente es que hay que neutralizar o minimizar el efecto de las puertas giratorias. Por ejemplo, los casos flagrantes en los que el alto cargo va a trabajar a la empresa que ha recibido, bajo su mando directo, la gestión indirecta o la privatización de servicios públicos. O que vaya a trabajar en la empresa a la que de forma recurrente ha contratado u otorgado importantes subvenciones. También habría que vigilar (y si corresponde, impedir esta práctica) a los políticos que buscan su salida profesional en lobbies del ámbito sobre el que han participado como altos cargos y con los que mantienen una importante agenda política y funcionarial.

En síntesis, la propuesta consistiría en crear, en cada Administración pública de gran tamaño (para los municipios pequeños esta función la podrían asumir las diputaciones provinciales), una comisión que se encargara de los tres estadios en la vida de los cargos políticos: a) vigilancia ex ante, estudio sobre si es conveniente la entrada o no de un político para un determinado cargo en relación con su trayectoria profesional anterior que no precondicione al alto cargo en el ejercicio de sus funciones); b) vigilancia durante, dirimir problemas éticos vinculados a conflictos de intereses y actividades complementarias mientras se ocupa el cargo político en la institución (tal y como hace actualmente la mencionada comisión vasca); c) vigilancia ex post, controlar,

durante unos 5 años, la compatibilidad ética y los potenciales conflictos de intereses una vez el alto cargo deje su puesto y desee reiniciar o reinventar su carrera profesional o empresarial.

Propuesta 7. Cambiar a los máximos líderes políticos de los partidos tradicionales y reconocimiento público de sus casos de corrupción

Finalmente, un elemento que también me preocupa es qué pueden hacer los grandes partidos que han dominado los distintos sistemas bipartidistas del país. Algunos de ellos ven su supervivencia ahora seriamente amenazada (PSC y CiU en Cataluña). Otros están ya sumidos en una seria crisis o iniciados en ella (PSOE, y más recientemente PP). No está del todo claro que todos estos partidos sobrevivan al nivel de indignación social que han generado por su autismo, propio de un oligopolio, y por sus extensos currículums en materia de corrupción. La única manera para asegurar su persistencia consistiría en su refundación, que agruparía tres pasos: a) cambiar a todos sus actuales máximos líderes, ya que todos son culpables ante la sociedad del autismo y de la corrupción de sus respectivos partidos aunque sea por omisión. Sabe mal decirlo, pero incluso los líderes más recientes están "quemados", porque sin ser culpables activos atesoran la culpa de no denunciar automáticamente las irregularidades que seguramente detectaron desde el primer momento en que tomaron las riendas de sus organizaciones; b) reconocer públicamente todos sus casos de corrupción, de gestión heterodoxa y falta de transparencia y pedir perdón y disculpas públicas a la sociedad por todos estos desaguisados; c) podría ser necesario incluso (pero no imprescindible) cambiar el nombre del partido. Estas tres medidas las percibo como casi imposibles, pero si los actuales partidos políticos no las adoptan, van a pasar a ocupar posiciones irrelevantes en los nuevos arcos parlamentarios. Ellos se juegan el papel más o menos destacado que van a tener junto a los nuevos partidos que están surgiendo con gran fuerza.

Ventajas e inconvenientes de la democracia interna de los partidos y las listas abiertas en el sistema electoral

Como colofón a este apartado dedicado al sistema político, muchos lectores van a echar en falta dos medidas y propuestas que circulan de forma recurrente entre los especialistas en la materia y los medios de comunicación: mayor democracia interna de los partidos (obligándoles a realizar primarias de sus cargos y candidatos) y un sistema, cuando menos parcial, de listas abiertas. Simpatizo con ambas medidas, pero me generan algunas dudas, que relato a continuación. No me atrevo a proponer generalizar como obligatorio el sistema de primarias a todos los partidos políticos por dos motivos: a) cada partido debe tener libertad de autoorganización para estructurarse y para fomentar sus sistemas de participación, puedan ser estos más orgánicos o más asamblearios. Todos tendrían que respetar el principio constitucional de democracia interna, pero sé que en la práctica organizativa esto es muy difícil de una forma absoluta o purista y puede atentar contra la propia eficacia de los partidos. El ejemplo reciente de Podemos, con sus sistemas de participación 2.0 y la promesa de una gran democracia interna, contrasta con una realidad de diseño de un muy fuerte liderazgo, una burocracia en el núcleo muy potente y ciertos criterios clientelares a la hora de seleccionar a diversos responsables territoriales. Es un ejemplo de la dificultad en este tema, incluso para un partido político nuevo y renovador. A nivel de organización interna de los partidos es muy difícil renovar los manuales. Pero estoy convencido de que si se cumplen las propuestas que se proponen en este apartado, estas van a generar de forma indirecta una mayor democracia interna, sin que esta llegue a bloquear la capacidad de acción de los partidos políticos. Hay que ser realistas y reconocer que las lógicas asamblearias tampoco son positivas por los problemas de gobernabilidad que generan y por la impunidad y falta de transparencia de aquellos agentes que tienen la habilidad de movilizar a las bases. En todo caso, un partido con una enorme burocracia autista y autorresistente (como el de todos los grandes partidos) y un liderazgo de tipo cesarista y de nombramientos digitales, con aromas casi místicos, representan otro

modelo extremo que no va a ser nunca más aceptado por la sociedad.

Sobre el otro gran tema objeto de debate, las listas electorales abiertas o parcialmente abiertas, más propias de los modelos electorales mayoritarios, pero posibles en los proporcionales, percibo ventajas e inconvenientes. La ventaja es que los parlamentarios tienen que rendir cuentas a los electores de sus distritos o circunscripciones, lo que los obliga a pisar más la calle y a estar en contacto permanente con los ciudadanos. Otro punto positivo es que algunos parlamentarios pueden sentirse más empoderados y legitimados y obrar con libertad y autonomía en el poder legislativo y no limitarse a comportarse como unos autómatas gregarios a la hora de pulsar los botones en las votaciones. La desventaja es que este sistema puede conducir al legislativo a maximizar en exceso la defensa de intereses muy concretos y locales, con todo tipo de transacciones diversas, y dejar al margen una visión más global vinculada a la defensa del interés general y del bien común. Además, este sistema puede fomentar perfiles políticos con aromas demagógicos. Observando la balanza de los pros y de los contra sobre las listas abiertas, percibo esta nivelación como muy equilibrada y no me atrevo a posicionarme.

Propuestas de regeneración institucional: la mejora de las grandes instituciones del Estado

Corresponde en este apartado reflexionar y hacer propuestas sobre uno de los grandes fundamentos de la democracia liberal: la división entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Es obvio que no se trata de que cada poder tenga la misma fuerza, ya que son poderes distintos y el ejecutivo siempre va a tener un mayor protagonismo. El brazo ejecutor del poder ejecutivo, del gobierno, es la Administración pública, con todos sus enormes efectivos de personal y con toda su capacidad de generar y analizar la información de cara al diseño y la ejecución de las políticas públicas. El poder ejecutivo configurado por el tándem gobierno y

administración se convierte en la práctica en un Leviatán que hay que controlar y fiscalizar. Para lograr este objetivo hacen falta tres elementos: a) dar más fuerza al poder legislativo para que pueda asumir con unas ciertas garantías su función legislativa y su función de control político. Actualmente, el poder legislativo es, en la práctica, un negociado del poder ejecutivo sin capacidades reales para legislar, dependiente de la red de inteligencia del gobierno y con escasas capacidades de control político. Obviamente, este rol casi marginal del poder legislativo ha facilitado las prácticas corruptas; b) respetar de una forma radical la independencia del poder judicial. Ahora la judicatura está muy cuestionada por diferentes motivos: el máximo órgano del poder judicial (el Consejo General del Poder Judicial) es un órgano con relevantes interferencias políticas por parte de los grandes partidos. Además, la lógica corporativa propia de los jueces hace que la impartición de justicia (en la que se incluye juzgar los casos de corrupción) sea poco entendible cuando un mismo problema puede recibir sentencias muy dispares e, incluso, contradictorias. Un excesivo conjunto de jueces que se pasean como señores feudales más preocupados por demostrar que son un poder del Estado que por tener empatía con su responsabilidad como servicio público esencial. Y, además, hay que andar con mucho cuidado con que los jueces tengan la tentación de asumir un rol social y político que no les corresponde (lo jueces "estrella"), por más que los medios de comunicación se empeñen en incentivar y mostrar este perverso camino. Este "estrellato" genera que algunos jueces pierdan de vista su perfil profesional y se conviertan en políticos o en gurús. España pudo aguantar a un Garzón y a un Bermúdez (haciendo referencia a su proyección mediática estimulada por ellos mismos, y sin entrar en otras consideraciones, pero no hubiera podido aguantar muchos más sin caer en un modelo no de justicia, sino de justiciero a la italiana. Mi lema, para simplificar, sería: "Más Ruz y menos Garzón". Por otra parte, el Ministerio Fiscal, sometido jerárquicamente al gobierno, no ha acabado de demostrar que es capaz de operar de forma jerárquico-profesional y basándose en criterios estrictamente técnicos (y, por lo tanto, gozando de independencia material) y no de forma jerárquico-política. De hecho, parece que funciona bajo las dos lógicas. c) Una radical transparencia del ejecutivo no solo facilita el trabajo al poder legislativo y al poder judicial sino que empodera a toda la sociedad

para que ejerza de forma directa o indirecta (medios de comunicación, organismos no gubernamentales, etc.) una imprescindible labor de fiscalización social.

Las propuestas para mejorar el poder legislativo (sin entrar en la necesaria reforma del Senado como cámara de representación autonómica, y en el incremento del número de diputados hasta 400 para favorecer la proporcionalidad y atender al incremento de la población durante los últimos años) pasarían por dotarla de más recursos y por incrementar la transparencia de las actividades de los parlamentarios.

En cuanto a la Administración de Justicia, las propuestas irían orientadas a defender de forma radical su independencia del poder ejecutivo y, muy en especial, su independencia de los partidos políticos. Junto a estas medidas debería haber otras que regularan mejor el seno de la Justicia y minimizaran las lógicas corporativas o mesiánicas de algunos jueces. Además, habría que conseguir mayor fluidez, más rapidez y mayores recursos (jueces, fiscales y Policía judicial especializada) para atender los casos de corrupción política e institucional. A nivel concreto, las propuestas son las siguientes (para ellas me inspiro en un reciente documento publicado por Manuel Villoria: “La Regenaración democrática: diagnóstico y propuestas” [10].

Propuesta 8. Incrementar los recursos para fortalecer el poder legislativo

Si los diputados o los grupos parlamentarios requieren de más asesores y personal de apoyo, que lo tengan, ya que el impacto económico será totalmente marginal. Pero, a cambio, una transparencia absoluta en las actividades de los diputados y de sus asesores en sus dietas y viajes. Además, habría que crear un código ético del diputado y actualizar la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés de los legisladores. Se podría ser mucho más exigente con las incompatibilidades gracias al incremento retributivo de la propuesta 4.

Propuesta 9. Despolitizar los órganos superiores del poder judicial y actualizar la normativa de los conflictos de interés de jueces, magistrados y fiscales

El establecimiento de una carrera judicial con criterios claramente meritocráticos y objetivos en el acceso a los puestos en los tribunales superiores. Los miembros del Consejo General del Poder Judicial podrían ser elegidos por sorteo entre los miembros de la profesión que así lo deseen y que ocupen los puestos más elevados en el escalafón. También podrían tener acceso a este sorteo profesionales de fuera del sistema, como catedráticos de Derecho y abogados de reconocido prestigio debidamente acreditados. Hay que despolitizar la Administración de Justicia sin caer en lógicas de carácter corporativo. Estos cambios solo serían posibles si se suprimiera o se cambiara de forma significativa el Consejo General del Poder Judicial. Este órgano, que forma parte de nuestro paisaje institucional, es bastante extraño en el contexto internacional (salvo en el caso de Italia, que es el país en el que nos inspiramos para diseñarlo). Este alto órgano judicial está excesivamente influenciado políticamente por el sistema de nombramiento de una parte importante de sus vocales, y tampoco ha sido útil para distanciarse de las lógicas endogámicas de carácter corporativo. Por otro lado, se deberían regular de forma más eficaz las responsabilidades por errores o dilaciones indebidas. Debería existir una comisión de disciplina e incompatibilidades totalmente independiente con figuras relevantes externas a la judicatura para evitar tentaciones corporativas. Reitero que hay que luchar contra lógicas corporativas que deslegitiman socialmente a la Administración de Justicia.

Propuesta 10. Mejoras procesales y aumento de recursos en la persecución de la corrupción

Tal vez la encomienda a los fiscales (y no siempre a los jueces) de la investigación haría más viable el sistema. Un caso de corrupción política e institucional debería tener total prioridad. En todo caso, una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal parece imprescindible. Es cierto que, recientemente, se ha reformado esta ley (la última modificación ha entrado en vigor en diciembre de 2015) y que ha mejorado en un punto esencial: establecer como

límites máximos entre seis y dieciocho meses la instrucción de los sumarios. Pero esta iniciativa carece de sentido si no va acompañada de más recursos, como incrementar el número de jueces y de fiscales. Recordemos, tal y como se ha comentado en el capítulo 2, que el número de jueces y fiscales en España por habitantes es justo la mitad que la media de la UE, circunstancia totalmente inaceptable en un sistema público que tiene un volumen de empleados que está al mismo nivel que los países más avanzados de Europa. Otro elemento, delicado y complejo, es hacer más fluidos los procedimientos jurídicos de carácter garantista. No es contradictorio mantener con solvencia los derechos y las garantías de los sospechosos, de los imputados y de los acusados con el diseño de un sistema más fluido y rápido. Hay que evitar, en la medida de lo posible, que el modelo garantista tenga un efecto boomerang que beneficie a los imputados y acusados y, en cambio, lesione a los damnificados, a los denunciantes, a los testimonios y a la propia Administración de Justicia. Esto es lo que sucede ahora con buena parte de los casos de corrupción a causa de las dilaciones procedimentales promovidas por legiones de abogados, de los imputados y de los acusados, con aromas casi surrealistas.

Propuestas de regeneración públicO-privada: la regulación del mercado para evitar la corrupción público-privada

Disponer de un sistema de partidos políticos más plural y una división de poderes más lubricada facilita que el sistema institucional del país posea en su cúpula unos mecanismos de contrapesos (check and balances) que impidan que existan actores con un poder tan enorme que sea muy difícil su vigilancia y control. El siguiente paso sería hacer propuestas que atiendan al principal catalizador de la corrupción, que es la relación entre la Administración pública y el sector privado y que se suele canalizar por la vía de los contratos de obras y de los contratos de servicios. En el apartado “Excesiva relajación institucional”, del capítulo 2, se ha hecho referencia a unas cifras espectaculares que surgen de un

estudio reciente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que afirma que la factura de la corrupción en la contratación pública llega a 48.000 millones de euros anuales (el 4,5% del PIB) debido a que considera que en esta contratación en España hay un sobrecoste injustificado del 25%. Todo este dinero perdido y mal gastado del erario público es la gasolina del motor de la corrupción política. La financiación ilegal de los partidos políticos, las cuentas en los paraísos fiscales de los "recaudadores" de los partidos y todos aquellos políticos corruptos que van por libre consiguen sus billetes de 500 euros de un porcentaje de los contratos públicos. La corrupción política no es capaz de meter directamente la mano en la caja del dinero público, ya que los controles internos lo impiden; y el circuito consiste en pagar un sobrecoste a las empresas privadas que ejecutan obra pública y prestan servicios públicos, y estas son las que transfieren ciertas cantidades de dinero a los partidos políticos y a los cargos políticos que operan por su cuenta. También estos sobrecostes son compensados, en parte, por estas empresas a los políticos por la vía de pagos en especie: todo tipo de regalos, compensaciones a las empresas (muchas de consultoría) de los familiares de los políticos, o empleos dorados o actividades de consultoría para los políticos una vez abandonan su puesto institucional. En definitiva, atajar estos sobrecostes en los contratos supone erradicar la mayor parte de la gasolina de la corrupción. Que nadie se lleve a engaño porque es imposible pensar que estos 48.000 millones de euros anuales sea la cantidad que se meten los partidos políticos y los políticos corruptos en sus bolsillos. La mayor parte de esta cantidad se la quedan las empresas contratistas como beneficios extraordinarios. Pongamos un ejemplo que ha saltado a los medios mientras escribo estas líneas sobre una nueva presunta trama de corrupción en Valencia, que tiene el triste privilegio de ser la comunidad autónoma líder en este tipo de escándalos. Se trata del caso Castellano. Este, cuando era consejero de Gobernación de la Generalitat de Valencia, contrató por 33 millones de euros a una empresa de extinción de incendios denominada Avialsa. Castellano está siendo investigado por haber recibido regalos como una escopeta de caza, relojes, vino, jamones, disfrute de monterías y dinero en efectivo. En las monterías, que era el escenario de encuentro entre el propietario, los directivos de la empresa y el consejero, es donde se negociaba la fechoría: el testimonio y las

pruebas aportadas por el exgerente de Avialsa, que ha desvelado que invitaron a Castellano a jornadas de caza para negociar con él el amaño de un gran contrato de 33 millones. “Cazábamos y después de comer hablaba a tumba abierta de que nos iba a aumentar el volumen de negocio y a perdonar los incumplimientos.”

Analicemos este caso en un planto exclusivamente hipotético: si damos por cierto que los sobrecostes de este contrato son la media de lo que afirma la CNMC (un 25% del importe total de la contrata), tenemos la cantidad de 8.250.000 euros. Es obvio que lo que recibió Castellanos tiene que ser una muy modesta cantidad con relación a esta importante cifra. Las monterías, la escopeta, los relojes, el jamón y el vino (un ejemplo más de lo casposa que es la corrupción en España) son productos caros pero irrisorios ante esta espectacular cantidad de dinero. Queda por dilucidar cuánto dinero contante y sonante se llevó Castellanos por la vía de los ya legendarios sobres, pero con todo se puede hacer la hipótesis de que, en total, el coste a nivel personal de esta corrupción no superó los 250.000 euros. Vamos a ponernos en la peor de la situaciones e imaginemos que esta empresa también financió al partido político en el gobierno (es una mera hipótesis). En estos casos, el porcentaje de comisión sobre el contrato suele rondar el famoso 3% y se acercaría, por tanto, a un millón de euros. Resultado final: de los 8.250.00 millones de sobrecoste de este contrato quedarían repartidos en 1.250.000 euros como corrupción política y 7 millones de euros como beneficios extra para la empresa Avialsa. Si hacemos el ejercicio teórico de extrapolar este caso concreto al volumen total de los sobrecostes anuales en España en contrataciones públicas, 48.000 millones de euros anuales, denunciado por la CNMC, el resultado sería el siguiente: 1.584 millones que se podrían asignar a la corrupción política (financiación ilegal de los partidos políticos y a sus políticos individualmente corruptos) y 46.416 millones de dinero extra a todo el sector privado contratista del sector público. Las conclusiones son las siguientes: a) la corrupción política sale muy barata al sector privado; b) los políticos españoles son totalmente ineficientes como corruptos; c) un determinado sector privado es el gran beneficiado de la corrupción en España; d) la Administración pública es ineficiente en el diseño de los pliegos de condiciones de

los contratos y, muy en especial, del seguimiento de los incumplimientos y en las modificaciones sobrevenidas de los mismos.

Que las empresas contratistas con el sector público tengan globalmente unos 46.000 millones de beneficios extra distorsiona gravemente la economía del país, ya que altera las reglas del juego de la competencia y del libre mercado. Las empresas vinculadas al sector público ganan un excesivo dinero que no las estimula a ser eficientes y son falsamente competitivas. Además, estas empresas se van haciendo fuertes en el mercado privado y pueden condicionar arduamente al resto de las empresas. Por ejemplo, las entidades financieras, conocedoras de estas asimetrías, tienen preferencia por hacer préstamos a las empresas contratistas y pueden dejar fuera al resto del mercado más eficiente, competitivo e internacionalizado.

La circunstancia de que las condiciones de la contrata con la empresa Avialsa se negociara en unas monterías puede parecer una anécdota jocosa de la España que todavía sigue instalada en la lógica de La escopeta nacional de Berlanga. Pero no es una anécdota, puesto que, de forma recurrente, en los casos de corrupción o de otros escándalos políticos de tráfico de influencias y clientelismo, las monterías suelen tener un papel destacado como punto de encuentro entre empresarios de grandes conglomerados, políticos con cargos, altos funcionarios e incluso jueces. Pero hay espacios de encuentro no tan discretos, como son los palcos de los campos de fútbol y los restaurantes de lujo de las grandes ciudades. No es nada sana esta promiscuidad social que se produce en España entre los políticos y el sector empresarial. La mayoría de los contratos públicos no se dilucidan en las oficinas de la Administración pública, sino en encuentros públicos o privados extramuros de las mismas donde se estimula un malsano ambiente de camaradería, de relajación y de falta de objetividad.

Propuesta 11. Diseñar una agencia pública independiente de vigilancia y control de todas las contrataciones del sector público

¿Cómo se pueden evitar estas dinámicas? La respuesta es compleja,

ya que estas dinámicas hunden sus raíces en la cultura política y en una parte de la cultura empresarial del país y, también, en un mal funcionamiento de la Administración pública, en concreto en el diseño, gestión y seguimiento de los contratos públicos. Pero hay un conjunto de medidas que podrían evitar parcialmente este tipo de dinámicas tan onerosas para las finanzas públicas. En primer lugar, habría que crear una agencia independiente de vigilancia de la contratación pública. Estamos hablando de unas funciones que deberían realizar los distintos tribunales de cuentas del país, pero que no las hacen, en la práctica, por la falta de recursos y por el alto nivel de politización de sus consejeros. Los tribunales de cuentas se pueden potenciar, pero es difícil cambiar sus dinámicas políticas y sus inercias institucionales. Por este motivo, la propuesta sería crear una agencia de vigilancia de los contratos públicos totalmente independiente, con profesionales muy especializados y bien retribuidos que accedan de forma meritocrática. Estamos hablando de una nueva institución que debería tener grandes dimensiones, porque vigilar, previa denuncia, de oficio o vía muestreo, todos los contratos públicos de las administraciones públicas es una tarea ingente y, por lo tanto, muy costosa económicamente. Pero en este caso, el hecho de que sea una institución cara no es en absoluto un problema, ya que su función es atacar a 48.000 millones de euros anuales de sobrecostes en las contratas. Solo con que logre reducir una pequeña parte de estos sobrecostes se financia sin problemas, logrando beneficios rápidamente para las arcas públicas y realizando una impagable labor de higiene a todo el sistema institucional, tanto político como administrativo.

Propuesta 12. Que las agendas públicas y privadas de los cargos públicos más relevantes sean totalmente públicas y no se limiten a los actos oficiales de carácter formal

Otro ámbito de actuación tiene que ver con la transparencia absoluta de los contactos y actividades de los líderes políticos que ocupan cargos institucionales. Si un ciudadano busca la agenda de su alcalde, presidente del Estado, presidentes autonómicos y consejeros o alcaldes suele encontrarla en las web o portales de

transparencia de las diversas instituciones. Pero se trata de una transparencia más formal que real, de una transparencia traslúcida, ya que en la agenda aparece solo el listado de los actos oficiales del día. Pero un ciudadano no sabe con qué empresarios se reúne su presidente, con quién come, qué llamadas telefónicas realiza o recibe y a qué actos privados acude (por ejemplo, monterías y otras reuniones sociales). Es en estas interacciones opacas donde se toman la mayoría de las decisiones políticas y donde se deciden los elementos básicos de los contratos públicos. En el caso del presidente de Estados Unidos, por ejemplo, toda su actividad (pública y privada) es transparente y registrada públicamente. Todo es todo: llamadas de teléfono, visitas al despacho oval, mails, etc. De esta forma, si este presidente tiene varios contactos con alguna gran empresa es de dominio público. Y los medios de comunicación, entidades no gubernamentales, parlamentarios y ciudadanos están expectantes por si detectan algún trato de favor gubernamental hacia esta empresa, algo que es muy difícil ante esta total transparencia.

Propuesta 13. Crear una agencia independiente y con capacidad sancionadora de defensa de los consumidores de servicios universales de interés general

Otro problema de corrupción, que escapa parcialmente a los objetivos de este texto, guarda relación con las grandes empresas privadas que proveen a los ciudadanos de servicios universales de interés general. Se hace referencia aquí a servicios como electricidad, gas, telefonía, agua (privatizada en un 50% en España), entidades financieras y empresas de transporte. Se trata de un tipo de servicios esenciales que antes de las oleadas de privatizaciones eran de prestación pública y ahora están en manos de los actores privados. Ahora un ciudadano español apenas tiene problemas y no suele ser martirizado por sus administraciones públicas. Estas han mejorado mucho en su interacción con los ciudadanos a la hora de hacer trámites administrativos y de prestar determinados servicios públicos. Un ciudadano de a pie contemporáneo lo que más sufre en su vida diaria es el contacto con estas empresas privadas (y sus abusos), que prestan unos servicios

que son esenciales y que afectan a los derechos fundamentales de los españoles. Los desencuentros de usuarios con estas empresas son constantes: trámites barrocos, sistemas automatizados de contacto telefónico inoperantes que no suelen resolver los problemas, abusos en comisiones y trampas en las contrataciones de los servicios, etc. Seguramente, este es el ámbito estrictamente privado donde se produce cuantitativamente mayor corrupción empresarial, y precisamente son servicios que tienen una naturaleza de carácter público, aunque sean esencialmente privados. En teoría, los ciudadanos están protegidos por toda una panoplia de instituciones públicas (agencias reguladoras: Banco de España y Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), agencias de consumo, organismos locales de defensa de los consumidores, e incluso en Cataluña su Defensor del Pueblo), pero todo este entramado institucional suele ser muy poco operativo en la práctica. Las agencias reguladoras se preocupan básicamente por la competencia y se suelen despreocupar por la defensa de los derechos de los consumidores. No deja de ser curioso que España solo posea dos agencias reguladoras vinculadas a los servicios de interés general cuando la mayoría de países de nuestro entorno poseen agencias temáticas de regulación de ámbitos como la electricidad, la telefonía, el agua, etc. Y el resto de instituciones no tienen apenas capacidad real de intermediación y de sanción. Pongamos, de nuevo, un ejemplo muy revelador de esta inoperancia en la defensa pública de los consumidores: el Banco de España posee un portal de defensa del consumidor de los servicios financieros. Este portal recibió en 2013 (última memoria disponible) cerca de 35.000 reclamaciones de los consumidores (que, por cierto, son muy escasas reclamaciones en un ámbito tan proceloso, ya que son muy pocos los ciudadanos que conocen este servicio). Para los casos en que el Banco de España da la razón al consumidor, emite un informe favorable, y solo en algo menos del 25% de los casos las entidades financieras atienden estas reclamaciones, ya que estos informes del Banco de España ¡no son vinculantes! La desprotección de los consumidores ante los abusos y las pulsiones corruptas de estas empresas es total. Es casi imposible encontrar a un ciudadano que no se haya sentido menospreciado, e incluso robado, por las compañías de telefonía, aviación (solo estos dos ámbitos agrupan el 80% de las reclamaciones de los consumidores), entidades financieras y compañías eléctricas. Muchos países disponen de

agencias reguladoras independientes de defensa de los consumidores (por ejemplo, la Comisión Federal del Comercio en Estados Unidos, pero también existen y funcionan de manera notable en países menos institucionalizados como Perú (Indecopi) y Colombia (Superintendencia de Industria y Comercio) con una fuerte capacidad sancionadora y que logran disminuir este tipo de abusos y lógicas de corrupción. La financiación de este tipo de agencias reguladoras suele estar a cargo de un diminuto porcentaje del impresionante volumen de negocio de estos sectores económicos estratégicos.

Propuestas para fomentar la transparencia y la evaluación de las instituciones públicas

Los especialistas en gestión pública se equivocaron cuando nos afirmaban que la mejor vía para lograr la legitimidad social de nuestras administraciones públicas era la de prestar mejores servicios públicos de manera más eficiente. Resulta que durante las dos últimas décadas hemos logrado prestar mejores servicios, pero esta legitimidad sigue sin producirse y cada vez hay más desencuentro entre nuestras instituciones y la sociedad. A mi entender, la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si somos transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestamos servicios de calidad y de forma eficiente. Eficacia y eficiencia sin transparencia no logran por sí mismas la legitimación social. Seguimos ocultando a la ciudadanía cómo tomamos las decisiones y cómo llevamos a cabo la gestión. Las administraciones públicas operan como las sociedades secretas. ¿Qué pueden observar los ciudadanos del sistema público? La respuesta es que los ciudadanos solo perciben las entradas y las salidas del sistema público, pero no lo que se hace dentro del mismo. Pueden ver las entradas o insumos: votos que se convierten en presidentes y en equipos de gobierno y los ingentes recursos económicos que acceden a las arcas públicas procedentes de los impuestos directos e indirectos. Y también pueden percibir las salidas o resultados: gran variedad de servicios públicos cada vez

más afinados, de calidad y eficientes. Pero a la hora de gestionar el sistema ponemos una enorme y opaca cortina para que no nos vean. Y claro, si nos ocultamos cuando gestionamos, los ciudadanos consideran que tenemos motivos profundos para hacerlo y sospechan que tenemos prácticas clientelares generalizadas (lo que es cierto en términos generales) y que la corrupción es la norma predominante (cosa que no es cierta de forma global, aunque sí existe todavía en exceso).

Propuesta 14. La transparencia real consiste en informar a los ciudadanos, con detalle y de forma sencilla, sobre todos los gastos públicos

Por transparencia no hay que entender webs específicas ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces está excesivamente emparentado con el márketing institucional. Por transparencia hay que entender proporcionar información clara sobre cómo se toman las decisiones y cuáles son sus motivaciones. Y, especialmente, al ciudadano le preocupa el destino de hasta el último céntimo de euro del dinero público. Y para que el ciudadano sepa el destino exacto de los recursos económicos públicos, de nada sirve la publicidad de los presupuestos, que siempre han sido públicos, pero que son incomprensibles, incluso con ojos de experto; y de nada sirve detallar el nivel de ejecución del presupuesto en cada momento, ya que es una información sobre algo que no es entendible y, por lo tanto, prescindible. El ciudadano quiere saber temas de detalle que le generan curiosidad porque es una forma intuitiva de hacer control cívico por la vía del muestreo. Quieren saber, por ejemplo, lo que se ha gastado un organismo público en la retribución de un ponente, en una copa de vino de honor o en una comida institucional. Es curioso, pero en los países con tradición en la rendición de cuentas han desaparecido un conjunto de convenciones que en nuestro contexto nos parecen legítimas (agasajos, comidas de trabajo, etc.) que no tienen nada de disfuncional pero que son rechazadas por una parte importante de la ciudadanía. Si esto sucede con estas inofensivas convenciones, es fácilmente imaginable cómo una estricta rendición de cuentas económica desmontaría la mayoría de las prácticas corruptas que

asolan a nuestras instituciones. En definitiva, para lograr unos mínimos en materia de transparencia habría que adoptar al menos tres tipos de medidas concretas: a) hacer públicos en los portales de transparencia todos los pagos realizados a contratistas y proveedores, incluso a tiempo real, que efectúa una Administración pública. Algunos de estos portales ya existen, como el caso del Ayuntamiento de Gavà (Gavà Obert); b) la creación de órganos de control del sistema de transparencia totalmente independientes, y no los actuales Consejo de Transparencia o Comisión de Garantías creados por la Ley española de Transparencia de 2013 y por la Ley catalana de Transparencia de 2014, que no aseguran la independencia de sus miembros; y c) las administraciones públicas deben potenciar de forma efectiva políticas de gobierno abierto, participativo y responsable. Su compromiso con el Open Government Partnerschip debe ser indudable.

Propuesta 15. Imponer medidas legales e institucionales para lograr la evaluación efectiva de las políticas públicas

Y para redondear este ámbito, también es necesaria la evaluación de las políticas públicas de forma totalmente transparente. En los países mediterráneos nos encanta hablar de evaluación, pero lo llevamos a la práctica aisladamente, aunque no de forma constante ni estructural. Todo son pruebas piloto bajo el benemérito objetivo de instaurar de forma incremental la denominada cultura de la evaluación. Evaluar de forma sistemática y estructural es difícil y, a día de hoy, solo lo han logrado algunos pocos países entre los más desarrollados. El resto evalúan mucho, pero no todas las políticas ni siempre. Alcanzar la cultura de la evaluación es una utopía en la que, en mi opinión, no hay que perder más tiempo. Solo se evaluarán de verdad las políticas públicas si hay una obligación legal y política (y, por lo tanto, una obligación institucional). Para ello, es imprescindible que las leyes obliguen de oficio a destinar una parte razonable del presupuesto a la evaluación de cualquier política o iniciativa pública. Además, el poder legislativo debe tener una institución propia especializada en evaluar (obviamente por muestreo) las políticas públicas del gobierno. Si el gobierno sabe que puede ser objeto de escrutinio por parte del Parlamento, el

presidente va a poseer una oficina de evaluación de las políticas públicas impulsadas por su gobierno. Y, finalmente, las distintas instancias administrativas ya se van a encargar de evaluar previamente sus iniciativas para poder estar en perfecto estado de revista ante futuros análisis del presidente y del Parlamento. Se trata de aprovechar, ni más ni menos, uno de los principios que funcionan mejor en la Administración pública: la jerarquía, a la que hay que añadir el cumplimiento de las reglas formales. En síntesis, esta propuesta consiste en que hay que promocionar la evaluación de políticas públicas no por la vía del fomento de la cultura de la evaluación, sino promoviendo que las instituciones parlamentarias dispongan de una entidad profesionalmente independiente (por ejemplo, unos renovados tribunales de cuentas) que pueda evaluar las políticas públicas más controvertidas, y el resto por la vía del muestreo.

Propuestas para dotar de inteligencia a las instituciones públicas

En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados), falta información sobre los impactos de las políticas, falta información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios, falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Este déficit de información llega a ser tan extremo que hay administraciones públicas que ni siquiera conocen de forma agregada cuántos empleados públicos están a su servicio ni cuántos organismos o empresas poseen.

En España no se sabe exactamente ni cuántos organismos y empleados públicos poseen las diferentes administraciones públicas

(hay “solo” unos 300.000 empleados públicos que aparecen en un sistema estadístico avalado internacionalmente pero que no constan en el Registro Central de Personal) y cada cierto tiempo hacen un complejo y costoso cómputo sobre el número de organismos públicos que agrupan los diferentes holdings administrativos. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones, cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios. Utilizando una metáfora sirviéndome de Microsoft, considero que los políticos deberían ser los encargados de escribir los Power Point en los que se definen los objetivos de las políticas públicas y de sus instituciones. Hay pocos políticos con suficiente capacidad para hacer Power Point y poquísimos que lo hagan sobre el destino inmediato o futuro de las propias instituciones públicas. A los empleados públicos cualificados les corresponde escribir el Word, es decir, escribir el relato técnico sobre cómo lograr los objetivos que figuran en el Power Point. Pero siempre nos olvidamos, en la gestión pública, del programa menos seductor de los tres: nos olvidamos del Excel. Hay una ausencia dramática de Excel, y así es imposible recabar la inteligencia institucional y la toma de decisiones con criterio. De esta forma, no es posible tener información ni tan siquiera de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, pongamos por caso, la interferencia de políticas públicas: es decir, cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo, sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos, el impacto que se produce es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos, o simplemente se sienten más solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico es mucho más elevado que el tiempo y el coste de un trabajador social. Pongamos otro ejemplo: en las administraciones locales de España hay un nuevo perfil profesional que se denomina mediador municipal. Son profesionales que hacen mediaciones de todo tipo: mediaciones entre consumidores y proveedores privados de servicios, mediaciones sociales por problemas de marginación o de inmigración, mediaciones familiares

(resolución de conflictos conyugales o generacionales), etc. Se trata de un colectivo profesional muy motivado y dedicado en cuerpo y alma a generar el máximo confort social. En una conferencia ante un grupo numeroso de este colectivo, les anuncié de forma provocadora que en el actual contexto de crisis en España estaban muy cerca de su extinción profesional. Y les acusé de que acabarían desapareciendo por su propia culpa ya que, a pesar de trabajar muy bien y con notable éxito, solo habían sido capaces de escribir Word con relatos sobre lo que habían realizado y lo que deseaban realizar, pero que habían sido incapaces de rellenar un Excel en el que justificaran el impacto económico de sus distintas actuaciones en el sistema público. Realicé el siguiente pronóstico: en el actual contexto de crisis en España, los alcaldes se ven obligados a recortar todo tipo de políticas y servicios y un día van a preguntar por curiosidad lo que hacen sus mediadores locales. Y la respuesta que van a poder dar estos profesionales va a ser preciosa en términos del elevado confort social que aportan a la comunidad del municipio. Pero el alcalde, lejos de quedarse impresionado puede comentar: "Qué bonito, hay que ver el confort que damos a nuestros ciudadanos; esto en un país rico sería maravilloso, pero en un país pobre como el mío no nos podemos permitir estos lujos sociales. Para mí es prioritario que las calles tengan luz por la noche, que estén limpias, que las escuelas puedan abrir, etc.". Y elimina de un plumazo el programa de mediación local. Y los mediadores no se van a poder defender ya que carecen de un relato cuantitativo sobre los impactos económicos positivos en el gasto público de sus actuaciones. Y pongo como ejemplo este caso, porque es un caso obvio de interferencia de políticas públicas. Estos análisis de carácter económico no son muy complejos a nivel numérico, ya que son simples sumas y restas, pero sí que es complicado a nivel conceptual. En este ejemplo sobre los mediadores locales se trataría de tomar como muestra 100 mediaciones de consumo realizadas y determinar qué porcentaje hubiera acabado en una causa judicial si estas no se hubieran realizado, y entonces hacer una estimación de costes de gasto público de estos procesos judiciales no iniciados. Definir por cada 100 mediaciones sociales o familiares qué porcentaje (estimado de forma razonable y razonada) hubiera acabado en una intervención policial, en una intervención sanitaria por lesiones, en un problema escolar, en una intervención judicial o en una pena penitenciaria y estimar los costes de estas

intervenciones. Es más que probable, por ejemplo, que por cada 100 euros de recorte en servicios de mediación municipal se generen 200 euros de gastos en intervenciones policiales, judiciales, sanitarias, educativas, de empleo y penitenciarias. Es decir, se podría llegar a la conclusión de que el nuevo programa de mediación municipal es un nuevo servicio que no solo genera confort social, sino que permite reducir el gasto público en su conjunto. Pero esta afirmación no se puede demostrar porque no hay datos y no se sabe.

En todos los cargos de dirección pública que he ocupado y que ocupo me siento muy incómodo a la hora de tomar decisiones, ya que carezco de la información más básica para ello. No poseo ni la información más sencilla, como los impactos económicos de políticas y servicios y, mucho menos, poseo análisis profundos sobre los problemas actuales y los problemas potenciales. Ante esta ausencia absoluta de información, tampoco soy capaz de afirmar de manera rotunda que las instituciones públicas en las que he prestado mis servicios hayan sido impermeables a las actividades corruptas y/o al pago de injustificados sobrecostes a las empresas contratadas. Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y de analizarla. Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. Pongamos cuatro ejemplos que demuestran que la innovación en la gestión pública tiene como contrapartida la necesidad imperativa de mejorar los sistemas de información y la inteligencia institucional.

• Si optamos por un modelo de agencia ejecutiva (autonomía de gestión de los entes públicos instrumentales), resulta que el “principal” carece de capacidad para elaborar el contrato-programa o contrato de gestión con el ente instrumental y carece de información propia (la mayoría de la información la proporciona el propio ente instrumental) para ejercer sus funciones de control.

• Si optamos por un modelo de Administración relacional, resulta que son las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro las que ejecutan y proveen una parte importante de los programas y servicios públicos. Preciosa la frase “mejor timonear que remar”, pero no poseemos suficiente información para poder llevar el timón ni para controlar a los remeros. El verbo “timonear” significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información. Es este un ámbito muy delicado, donde las capturas y los conflictos de intereses pueden abrir la puerta a dinámicas corruptas.

• Apostamos por el gobierno electrónico e impulsamos iniciativas que mejoran la eficacia de nuestras actuaciones, pero la eficiencia no la acabamos de detectar; a pesar de que es obvio que el trabajo operativo que realiza el personal decrece; por falta de información no somos capaces de hacer una reorganización de las plantillas. Precisamente, la implantación de las tecnologías de la información es uno de los ámbitos en los que las administraciones públicas han pagado unos sobrecostes más exagerados a las empresas privadas proveedoras, seguramente más por desconocimiento técnico que por derivas corruptas. En todo caso, no son raras las situaciones de amiguismo y de conflictos de intereses entre los cargos políticos y este tipo de empresas proveedoras.

• Nos hemos convertido en unos militantes de la participación ciudadana e incluso de los presupuestos participativos y entramos en discusiones abiertas con los ciudadanos con una ausencia enorme de información sobre los impactos sociales y económicos de las distintas opciones que se manejan. La participación sin información carece totalmente de sentido.

Y así podríamos poner muchos más ejemplos. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman cada vez de forma más errática bajo el paradigma del garbage can, y las redes públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas

padecemos más que disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Un gestor de información es un profesional con conocimientos tecnológicos, con conocimientos de técnicas de investigación social a nivel cuantitativo y cualitativo y con potentes capacidades analíticas. Se trata de unos profesionales que sepan buscar y tratar la información crítica: manejar encuestas y estadísticas, realizar trabajos de campo cualitativo, manejarse con las nuevas redes sociales derivadas de la tecnología, tener capacidad analítica para tratar la información y sistematizarla para detectar los problemas y anticiparlos, etc. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el data warehouse, el open data y el big data. No soy especialista en esta materia, pero por experiencia práctica yo realizaría la siguiente estrategia, delimitada por cuatro fases (y presentada en forma de propuestas), para poseer mayor información e inteligencia institucional:

Propuesta 16. Es preciso instaurar en las administraciones públicas la contabilidad analítica para poder proporcionar el cálculo y la comunicación de los costes reales de las diferentes actividades y de los servicios públicos

Primera fase, atacar el frente más sencillo y más básico que es la información de carácter económico. Los presupuestos públicos y el nivel de ejecución temporal de los mismos son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Es necesario, para tomar decisiones y para evaluar, saber exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa, y ello se logra de forma relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas, pero da luz a muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste cero resulta que tienen un coste real considerable, programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc. Tener bien lubricadas estas dinámicas supondría una mayor capacidad para

detectar y evitar potenciales casos de corrupción.

Propuesta 17. Dotar a las administraciones públicas de sistemas de información que permitan cruzar diversas bases de datos para dotarlas de inteligencia que ayude a la toma de decisiones tanto a nivel económico como de gestión y permita detectar y evitar potenciales dinámicas corruptas

Segunda fase, ubicar en un mismo sistema agregado de información los datos que tenemos desagregados en sistemas de información y bases de datos feudales y artesanales. Es usual la gestión de la información de las instituciones públicas de forma feudal: cada unidad tiene su propia información, que guarda celosamente y que proporciona a cuenta gotas, ya que lo considera como su fuente de poder. Y además suelen gestionar de forma artesanal esta información mediante bases de datos precarias que son poco modernas y deficientes. Se oculta la información como un mecanismo de poder, pero también como defensa a la vergüenza de poseerla de forma tan precaria. Al final se puede sobrevivir con este modelo porque siempre hay alguna persona que tiene una visión de conjunto, que conoce los déficits y la lógica histórica de la estratificación geológica de la información; pero cuando este personaje se pone enfermo se paraliza totalmente la gestión y la precaria inteligencia institucional. La mejor forma de agregar la información para fomentar un sistema de inteligencia institucional es un sistema de data warehouse. En el contexto de la informática, data warehouse (almacén de datos) es una colección de datos orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos. Los almacenes de datos contienen a menudo grandes cantidades de información que a veces se subdividen en unidades lógicas más pequeñas, dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sea necesario. Así, por ejemplo, en la gestión de una universidad se trata de agregar en un

mismo instrumento cuatro grandes bases de datos: los complejos datos sobre el personal, los complejos datos sobre la gestión económica (estos dos son imprescindibles en cualquier tipo de organización) y, en este ejemplo concreto, los datos sobre la gestión docente y los datos sobre la producción investigadora. El data warehouse no es un cuadro de mando (aunque se pueden generar a partir de sus datos), sino un sistema de inteligencia institucional dado que, mediante el cruce de las diferentes bases de datos, surge un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado. El data warehouse no solo es un instrumento potente de inteligencia y control interno, sino todavía más útil para la dirección de los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan de forma autónoma bajo la dirección estratégica de un ministerio. Por ejemplo, un sistema de sanidad en la que hay varios hospitales públicos o privados que prestan servicios públicos. Es imprescindible que el organismo que ejerce la función de principal posea un data warehouse con información de detalle de la gestión interna y externa de estos centros hospitalarios. No solo con este instrumento sabe lo que hace cada centro, sino que la inteligencia se genera comparando costes y resultados entre los diferentes centros, y costes y resultados mediante series históricas por centros y entre centros de gestión. Si se debe ejercer el rol de timonel, una parte esencial del timón es un data warehouse. Estos sistemas de gestión inteligente de la información vinculada a la gestión pública son unos magníficos instrumentos para detectar y evitar derivas corruptas.

Propuesta 18. Los sistemas internos de información deben hacerse públicos a los ciudadanos y a los intermediarios sociales por la vía del open data para que estos los puedan fiscalizar y analizar fomentando su empoderamiento como instancias sociales de control institucional

Tercera fase, la mayoría de la información que poseemos en el data warehouse debería incorporarse al open data. El open data es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control. Tiene una ética

similar a otros movimientos y comunidades abiertas como el software libre, el código abierto y el acceso libre. Los datos abiertos están centrados en material no documental como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc. Son fuentes de datos que históricamente han estado en control de organizaciones, públicas o privadas, y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, copyright, y patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que ser puestos a disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que es información que pertenece a la sociedad y son datos que han sido creados u obtenidos por administraciones públicas financiadas por toda la ciudadanía, por ejemplo: información geográfica, cartográfica o meteorológica generada por organismos públicos. Bien, más allá de esta filosofía que sería aplicable a las empresas privadas, el open data es para las instituciones públicas una exigencia ineludible derivada de la obligación política, moral, social e incluso legal de ser transparentes y facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Siguiendo el ejemplo anterior de la universidad, esta debe proporcionar información sobre la gestión y los resultados docentes (así los potenciales alumnos tienen más información a la hora de elegir una universidad u otra), sobre la gestión y los resultados de la actividad investigadora (los ciudadanos tienen el derecho a saber los resultados y el volumen de productividad de una investigación que ha sido financiada públicamente), pero también si la universidad es pública debe proporcionar datos sobre su gestión de personal y sobre su gestión económica. Solo una parte marginal y debidamente justificada de la información presente en el data warehouse nos debería estar disponible en el open data. Este paso supondría dejar entrar a la sociedad civil, mediante sus múltiples intermediarios (medios de comunicación, fundaciones, etc.), a la fiscalización de la actividad pública y a detectar y evitar socialmente la corrupción institucional.

Propuesta 19. Impulsar un uso institucional del big data para dotar de más inteligencia prospectiva y calidad de gestión a la Administración pública

Cuarta y última fase, y en un grado ya muy especializado, las instituciones públicas deberían considerar el big data. Por big data nos referimos exactamente a lo que su propio nombre indica: al tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales. La tendencia se encuadra en un entorno que no nos suena para nada extraño: la proliferación de páginas web, aplicaciones de imagen y vídeo, redes sociales, dispositivos móviles, apps, sensores, internet, etc., que generan un enorme volumen de información. Hablamos de un entorno absolutamente relevante para muchos aspectos, desde el análisis de fenómenos naturales como el clima o de datos sismográficos, hasta entornos como salud, educación, seguridad, etc. Sería necesario atender el big data a niveles de entorno presidencial, por ejemplo los gabinetes potentes presidenciales deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas. Y también debería estar presente en ámbitos de gestión complejos y de servicios universales como la sanidad, la educación, la seguridad interna y externa. En estos ámbitos deberían manejar esta opción tecnológica sin descartar agencias reguladoras de entidades financieras, de telecomunicaciones, eléctricas, etc. Por otro lado, la cantidad ingente de información interna y propia que manejan las grandes administraciones públicas deben considerar esta opción tecnológica. Por ejemplo, una gran ciudad que aposte por el modelo de smart city puede llegar a poseer tanta información derivada de millones de sensores que tenga que recurrir a esta tecnología.

Propuestas para mejorar los sistemas de control para prevenir y detectar los casos de corrupción

El sistema institucional y administrativo español es muy denso y complejo en mecanismos de control que en teoría deberían prevenir o detectar los casos de corrupción. En la práctica hay un desacople

entre el nivel formal del control con el funcionamiento real del sistema, que es evidente que no opera con fluidez. Una tentación muy hispana es la de proponer crear más órganos de control; por ejemplo, los especialistas en la materia [11] han planteado los siguientes: a) una agencia estatal anticorrupción que promocione la ética, que desarrolle mecanismos preventivos, coordine actividades, promocione información/formación y proponga mejoras; b) unas oficinas autonómicas antifraude que controlen especialmente los casos de corrupción en los ayuntamientos; c) comités de ética en cada organismo público encargados de analizar el cumplimiento de los códigos éticos; d) un organismo independiente para controlar la financiación de los partidos políticos; e) crear un consejo estatal que regule y exija rendir cuentas a los medios de comunicación (desde hace muchos años un órgano de esas características existe en Cataluña); f) un registro obligatorio de lobistas; g) finalmente, ante la proliferación de órganos de control sería necesaria una ley nacional de control externo que coordine la labor de los órganos de fiscalización externa y que promueva la cooperación entre ellos.

De todos modos, es muy conocida la inoperancia de nuestro modelo autóctono para resolver los problemas institucionales y administrativos, que consiste en crear un organismo específico para resolverlos que en realidad no soluciona el problema y, mientras, como externalidad negativa se va creando una inflación de órganos con sus respectivos cargos y empleados públicos. Por ejemplo, en Cataluña ya existen dos de los seis órganos de control propuestos por los especialistas (una oficina antifraude y un organismo de regulación de los medios de comunicación audiovisuales) y se puede afirmar, con suficientes evidencias empíricas, que han sido totalmente inútiles y prescindibles. El problema de crear nuevos órganos de control es que se fundan con la perversa premisa de nuestro sistema institucional: su falta de independencia real, ya que los cargos o los consejeros de los órganos de control los nombran los partidos políticos por el típico sistema de las cuotas. De cara a la mejora de los sistemas de control, considero que hay cuatro tipos de propuestas mucho más eficaces que crear nuevos organismos.

Propuesta 20. Asegurar la independencia profesional y la

ausencia de interferencias de carácter político de todos aquellos agentes públicos vinculados con la prevención, el análisis y la sanción de las manifestaciones de corrupción

Depurar los órganos de control para que sean realmente independientes a nivel político y solo se tengan en cuenta a la hora de designar a sus cargos criterios profesionales que garanticen su neutralidad. Por ejemplo, unos tribunales de cuentas con consejeros nombrados con criterios estrictamente profesionales. Por otra parte, la Fiscalía debería reforzar su independencia con respecto al gobierno, sobre todo si va a desarrollar actividades de instrucción penales. En concreto, la Fiscalía anticorrupción necesitaría reforzar su independencia. Los policías y guardias civiles que persiguen la corrupción, y sobre todo quienes dirigen estas unidades, deberían tener un nivel especial de protección frente a ceses injustificados profesionalmente. De esta misma protección, como garantía de independencia, deberían disfrutar los directivos y los profesionales de la Agencia Tributaria. Finalmente, se debería garantizar la independencia (que en los últimos tiempos se ha perdido bastante) de las unidades de Intervención y de sus interventores como ámbito de control interno de carácter económico de las administraciones públicas.

Propuesta 21. Incrementar el volumen de empleados públicos hasta alcanzar la media de la Unión Europea en jueces, fiscales, inspectores de Hacienda y policías especializados en corrupción

Incrementar los recursos humanos y económicos de los órganos de control: en un apartado del capítulo 2 se ha puesto de manifiesto el gran déficit de efectivos de personal en los colectivos de jueces, fiscales, inspectores de Hacienda y policías especializados en corrupción y en delitos monetarios. Sería importante que, en el plazo de cinco años, llegáramos a los niveles de la media europea sobre estos efectivos. También se tendría que incrementar de forma notable el volumen de los empleados públicos especializados en contratación pública, tanto para diseñar los pliegos de condiciones como para el seguimiento real de las mismas.

Propuesta 22. Establecer un sistema jurídico, institucional y administrativo de protección absoluta a la figura del delator

Definir, defender y cuidar a la figura del "informador-delator": En nuestro país, a diferencia de los países anglosajones, se desprecia socialmente y se menosprecia institucionalmente a los delatores. Hay tres tipos de delatores a nuestros efectos: por una parte, los delatores que forman parte de una trama corrupta y que, por motivos éticos o por el cerco que van estableciendo las autoridades, se deciden a confesar y relatar toda la trama, sus delitos y los actores implicados a cambio de una reducción de la pena. La incentivación y protección de esta antipática figura puede ser de una gran utilidad para desenmarañar las complejas madejas de las tramas corruptas. Pero, por otra parte, podría existir otro tipo de delator totalmente ético e impecable como profesional. Se trataría, por ejemplo, de los casos de empleados públicos que detectan indicios de corrupción y aportan estos datos e hipótesis a la Fiscalía o, en su caso y a nivel interno, a las intervenciones. Esta figura es preciosa por su gran utilidad, tanto a nivel de prevención como de detección de la corrupción. Los cargos políticos no actuarían con el actual desparpajo y sensación de impunidad si tuvieran a su alrededor empleados públicos que potencialmente podrían delatar sus comportamientos irregulares. Finalmente, otro tipo de delator sin un aroma amargo sería el de empresarios o directivos de empresas que, ante evidencias o sospechas fundadas de amaños en los contratos públicos, pudieran denunciarlos. En España no existen este tipo de delatores, tan comunes en el contexto internacional, debido a que el sistema no los protege sino que, justo al contrario, los considera sospechosos de supuestos intereses perversos y les sitúa ante los focos de los medios de comunicación. Hay que garantizar el anonimato y la confidencialidad de estos delatores. Es evidente que, en algunos casos, las denuncias serán injustificadas, motivadas por problemas de carácter laboral o por venganzas de tipo personal o político. Pero este es un coste que vale la pena pagar ante las ventajas evidentes de esta figura.

Propuesta 23. Maximizar las tecnologías de la información

derivadas de la implantación del gobierno electrónico para lograr unos mejores mecanismos de control internos y externos que permitan llevar a cabo la gestión sin exceso de burocracia

Utilizar las tecnologías de la información para incrementar las capacidades de control sin burocratizar en exceso los procesos de toma de decisiones y la gestión de la implementación. Hasta el momento, el gobierno electrónico se ha enfocado a transformar y mejorar los mecanismos de interacción entre la Administración pública y la ciudadanía. De lo que se trataría ahora es de utilizar las enormes posibilidades del gobierno electrónico y sus tecnologías de la información para intensificar los sistemas de control interno sin generar unas derivas burocráticas paralizantes. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las tecnologías de la información como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas heterodoxas o corruptas, y todo ello sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las tecnologías de la información deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que, cruzadas y sistematizadas, permitieran detectar los comportamientos espurios. Además, el hecho de que exista esta intencionalidad con relación a las tecnologías de la información generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos. De lo que se trata, en definitiva, es de cambiar los actuales sistemas obsoletos y poco efectivos de control previo y de procesos de carácter burocrático por unos sistemas de control mucho más fluidos y silenciosos basados en las tecnologías de la información. Los empleados públicos encargados del control (intervención o incluso tribunales de cuentas y órganos externos similares) deberían utilizar las tecnologías de la información para analizar los procesos y expedientes de gestión (todos y, si hay muchos, por un sistema de muestreo) en tiempo real que transitan por la intranet de la institución y por sus bases de datos. En el momento en que detectaran alguna irregularidad, deberían intervenir de forma profunda para esclarecer las causas y los elementos que no se ajustan a la legalidad y a la ética pública. Esta propuesta equivale a diseñar una especie de “gran hermano”, que no entorpezca el día a día de la gestión pero que todo lo vea (o lo pueda ver), lo analice y, si encuentra motivos justificados, intervenga. En definitiva, las tecnologías de la información permiten sistemas de control muy

efectivos que carecen de las típicas externalidades negativas de carácter burocratizador.

Propuestas para mejorar la calidad de la Administración pública: la meritocracia en el acceso al empleo público y en la dirección pública

Las dos estrategias fundamentales para fortalecer la calidad institucional de las administraciones públicas consisten en asegurar los criterios meritocráticos estrictos en el acceso a la función pública y en la regulación de la dirección pública profesional. Aplicando ambos elementos, nuestras administraciones públicas darían un giro radical positivo en muchos vectores, entre ellos, diseñar un medio administrativo mucho más inhóspito para las tentaciones de corrupción política y administrativa.

Propuesta 24. Definir unos mecanismos institucionales y administrativos que aseguren que todos los empleados públicos (funcionarios y, en especial, laborales e interinos) accedan a las instituciones públicas siempre bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito

Meritocracia y modernos sistemas de selección de los nuevos empleados públicos: el tema de la gestión de recursos humanos es uno de los grandes ítems dentro de la gestión pública. En efecto, de una buena política y gestión de personal depende la calidad de las políticas y de los servicios públicos. Es el ámbito institucional más importante y más crítico. En mi opinión, el tema crítico en la gestión de recursos humanos es el de la selección meritocrática (bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito). Una selección basada exclusivamente en el mérito es lo que nos permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional. Este elemento es especialmente importante en países en los que todavía domina el clientelismo o los sistemas de patronazgo. E incluso es relevante en

los países con una elevada profesionalización del empleo público en los cuales se lleva a cabo la selección de forma impecable a nivel formal pero no a nivel material. Hay que establecer, en primer lugar, un contrato público entre el partido en el gobierno, los partidos en la oposición y con la sociedad (la opinión pública) en el que se subscriba que, a partir de este momento, todos los empleados públicos van a entrar en las administraciones públicas bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Debe convertirse este criterio en intocable, tanto desde el punto de vista político como institucional. Su incumplimiento, aunque sea parcial, debería ser objeto de escándalo político de primer nivel y totalmente inaceptable.

Propuesta 25. Regular la dirección pública profesional para garantizar la calidad de los nombramientos de estos directivos y su protección frente a ceses partidistas o arbitrarios

La dirección pública profesional es un ámbito que está a medio camino entre la organización y la gestión de recursos humanos. El tema básico aquí, como complemento del punto anterior, consiste en la profesionalización de la dirección pública profesional. Se trata de regular la primera línea profesional que está en contacto directo con el ámbito político y que requiere competencias de complicidad profesional con los actores políticos y, en muchas ocasiones, competencias de mando y organización, ya que de estos directivos depende el resto del personal público. Se trata de un espacio crucial para las organizaciones públicas, y de su profesionalidad, experiencia y estabilidad depende buena parte de la fortaleza institucional de las mismas. El problema es que los profesionales que ocupan este espacio suelen ser nombrados y cesados de forma discrecional por la línea política, incluso en aquellos sistemas en los que existe un sistema profesional de empleo público. Estos profesionales pueden proceder de la propia Administración pública, configurándose en la práctica un sistema de botín o clientelar de “circuito cerrado”. También pueden proceder de otras administraciones públicas, de organizaciones privadas o de la política, con lo que se genera un sistema de botín de “circuito abierto”. Es un problema importante ya que, normalmente, cuando

cambia el gobierno cambian también sus líderes políticos (esto forma parte de la normalidad e incluso es higiénico democráticamente) con lo que se pierde una parte del conocimiento de la institución. Pero si con el cambio de gobierno también se mudan la mayor parte de los directivos públicos profesionales, entonces sí que se pierde la mayor parte del conocimiento institucional, lo cual contribuye a la lógica que yo denomino "Penélope": tejer de día durante una legislatura para luego destejer de noche cuando entra un gobierno de signo político distinto. El propósito de esta medida es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas (con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia, que son aportes importantes de la institucionalidad). Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso (buscando que sea meritocrático y no discrecional), la permanencia y salida para evitar que se generen incentivos de carácter clientelar que sean permeables o fomenten la corrupción política. Para regular el acceso o selección de este tipo de personal hay diferentes metodologías: desde sistemas de selección encauzados por organizaciones externas que preseleccionan a una terna de candidatos entre los que el político responsable puede elegir (es el caso de la Administración del Estado de Chile, que lleva ya diez años implementando este sistema) a sistemas de acreditación de competencias directivas bajo la supervisión de tribunales independientes (es el sistema que se intenta promocionar en España desde hace años, pero sin lograrlo). La permanencia en el sistema de los directivos públicos profesionales debería realizarse mediante procesos periódicos de evaluación externa para identificar aquellos casos marginales en los que los miembros de este colectivo han perdido sus competencias. Finalmente, el cese de estos directivos debería continuar siendo discrecional (ya que es el líder político el que dirige el sistema y posee todo el derecho a disfrutar de la complicidad profesional de sus directivos), pero de forma motivada, procurando que estos no sean ceses ordinarios sino marginales (no más de un 10% o 20% de los directivos profesionales) por razón de cambio del responsable político.

[10]. En J. Marco y B. Nicasio (coords.) (2015): La regenaración del

sistema, Valencia, AVAPOL-CEU, mayo.

[11]. Villoria, Manuel (2015): “ La regeneración democrática: límites y posibilidades”, en J. Marco y B. Nicasio (coords.), La Regeneración del Sistema. Reflexiones en torno a la calidad democrática, Buen Gobierno y la lucha contra la corrupción, CEU-AVAPOL, Valencia.

Epílogo

La situación es todavía más grave, pero tiene arreglo

Según los estilistas, un epílogo (o un ultílogo) es la parte añadida al final de una obra literaria en la que se hace alguna consideración general acerca de ella o se da un desenlace a las acciones que no han quedado terminadas. Este libro requiere un epílogo debido al espectacular dinamismo y efervescencia, en el momento actual, de las nuevas informaciones descubiertas con relación al fenómeno de la corrupción en España. La parte central del libro, que el lector ha podido examinar, se terminó de escribir en agosto de 2015. Por motivos editoriales no se ha cerrado la edición hasta diciembre de 2015. Esto significa que he tenido la oportunidad, durante tres meses, de reflexionar y testar las hipótesis y los datos expuestos en este trabajo. El alud de información en materia de corrupción durante este lapsus de tiempo ha sido muy significativo, fundamentalmente en Cataluña, con dos grandes registros policiales, antes y después de los comicios electorales autonómicos, en relación con la denominada Operación Petrus III por la presunta financiación ilegal de CDC. A este caso hay que sumar las novedades, también generadas en forma de espectaculares registros, quizás con una excesiva teatralidad policial, por el caso de presunta corrupción del entorno de la familia del expresidente Pujol. Los nuevos datos que han ido apareciendo son muy importantes y reveladores para el objeto de análisis del presente libro, y por ello es imprescindible hacer algunas valoraciones y reflexiones adicionales. Pero, además, no me he limitado a ejercer el cómodo papel de espectador pasivo de los últimos acontecimientos y decidí investigar directamente algunas instituciones públicas para comprobar el grado de solidez de los análisis aportados y de la validez de las propuestas presentadas. Durante los dos últimos meses me he dedicado a visitar y a entrevistar a políticos, a funcionarios y a algunos empresarios vinculados con ocho grandes administraciones españolas como una muestra significativa del

inmenso universo de instituciones que posee el país. Por prudencia y para mantener la confidencialidad reclamada por los entrevistados no puedo identificar a las administraciones analizadas. Solo quiero decir, para ayudar a que el lector se sitúe, que cinco de ellas se corresponden con ayuntamientos relevantes que han pasado a manos del gobierno de lo que podríamos denominar como partidos vinculados a la constelación Podemos. Se trata de municipios antes gobernados por partidos tradicionales, tanto por el PP como por el PSOE, y ahora han quedado expuestas sus vergüenzas ante la entrada de una clase política sin hipotecas ni complejos derivados del pasado. Un sexto y séptimo caso son unas administraciones gobernadas por el mismo partido político desde la reinstauración de la democracia moderna en España. Se trata de casos de una cierta anormalidad institucional, relativamente frecuente en España, por su falta de alternancia política y, por tanto, por carecer de la más elemental higiene democrática. Finalmente, un octavo caso es una administración que sigue una senda de más normalidad política (permanece en manos de uno de los partidos tradicionales pero con alternancias previas), pero que ha sufrido un gran desgaste por fundadas sospechas judiciales de actividades vinculadas con la corrupción. Los datos e informaciones obtenidas en esta veloz, profunda y sistemática investigación me permite reforzar, complementar e incluso falsear hipótesis y profundizar más en algunos análisis aportados en esta obra.

Quiero empezar este análisis relatando una situación real, que considero muy reveladora y relevante, y que creo que no ha llamado suficientemente la atención y que no ha sido ponderada por los analistas. Me refiero al registro efectuado por las fuerzas de seguridad del Estado, a finales de octubre de 2015, a la empresa pública Infraestructures.cat (antigua GISA), el organismo encargado de contratar la obra pública promovida por la Generalitat de Cataluña. Durante este registro, mientras los guardias civiles buscaban documentos y archivos informáticos se les fueron acercando de forma espontánea empleados públicos para colaborar con los agentes y explicar y denunciar los mecanismos de gestión presuntamente ilegales. “Les vamos a explicar cómo lo hacían”, dijeron los empleados públicos a unos sorprendidos efectivos de la Benemérita. Los dos fiscales que dirigían el registro no esperaban que algunos miembros de la función pública catalana, que ejercían

de meros espectadores y no eran objeto de interpelación en el registro de la oficina pública, se acercaran voluntariamente a colaborador con las fuerzas de seguridad. Esta aparente anécdota, en el contexto de esta investigación judicial sobre la presunta financiación ilegal de CDC, tiene mucha enjundia y por sí misma valida buena parte de las hipótesis de trabajo que ha ido desgranando este ensayo. A saber: a) la corrupción se explica por una interrelación entre el poder político y algunos grupos empresariales en que no está claro quién es el corruptor o el corrompido aunque, en muchas ocasiones, es la esfera política vinculada al partido la que protagoniza la doble función de corruptor y corrompido y deja a las empresas el papel de corrompido pasivo; b) la estrategia y el acto de corrupción se realizaba ex ante del proceso de contratación pública y, por tanto, extramuros de la Administración pública. Aunque en el seno de los aparatos públicos sí que se podían detectar estrategias y amaños para que una empresa determinada ganara el concurso, estos actos son difíciles de demostrar de forma absoluta sin poseer información de primera mano sobre los contactos entre el partido político y sus fundaciones con las empresas adjudicatarias; c) las administraciones públicas y sus empleados no son corruptos, pero estos no están suficientemente empoderados a nivel institucional para poder frenar las prácticas corruptas; d) los empleados públicos que han intentado evitar las prácticas corruptas no lo han logrado, ya que el sistema judicial no les ofrece suficientes garantías de protección y su efectivo ejercicio de ética y de responsabilidad profesional requiere un acto heroico acompañado por un martirio o suicidio profesional que es imposible exigir a cualquier persona y profesional. Volviendo al ejemplo aparentemente anecdótico de la empresa pública de la Generalitat de Cataluña Infraestructures.cat, este demuestra la veracidad de estas hipótesis. Es obvio que los empleados públicos detectaron directrices y comportamientos heterodoxos de los dirigentes políticos en las contrataciones de obra pública. Con el tiempo, sus sospechas cristalizaron en certezas de actividad corrupta que les incomodaban como profesionales del servicio público y de la defensa del interés general. Pero los datos que poseían los empleados públicos no eran incontestables y estaban sujetos a la interpretación subjetiva al no poder demostrar y solo intuir las transacciones efectuadas entre las empresas adjudicatarias y las fundaciones del partido en el gobierno. Por otro lado, acudir a

la Justicia para su denuncia era un acto, por un lado, arriesgado, al poseer solo indicios y, por el otro, suicida profesionalmente, ya que los empleados públicos denunciantes carecen en la práctica de una protección judicial especial. Por este motivo no les quedaba a estos funcionarios más opción que mirar para otro lado, con mayor o menor incomodidad, y dejar la pista libre a la discrecionalidad y a la arbitrariedad político-administrativa. Otros canales paralelos de denuncia que podrían haber estado en manos de los empleados públicos también quedaban descartados de facto: por un lado, no tenía sentido acudir a unos medios de comunicación financiados pública y totalmente impermeables a las denuncias por corrupción. Por otro lado, tampoco tenía sentido acudir a los sindicatos instalados en la zona de confort gracias a las diversas prerrogativas y privilegios ofrecidos con aparente generosidad por parte del poder político. Los empleados públicos no son tontos y saben que el tejido institucional (intervenciones, tribunales de cuentas, cuerpos policiales, Fiscalía y judicatura) y la sociedad civil (medios de comunicación y sindicatos) han oficiado durante muchos años una gran impostura: formalmente perseguían la corrupción pero con una abulia, gregarismo, ausencia de celo y sensación de relax que a nadie le podía pasar desapercibido. Pero en el registro de Infraestructures.cat estos elementos habían cambiado: ya había indicios, e incluso pruebas descubiertas en el seno del partido en el gobierno y en las empresas y empresarios adjudicatarios, la Fiscalía y los cuerpos de seguridad actuaban con el celo que se le presupone…, aunque los medios de comunicación y los sindicatos ni estaban presentes de forma activa ni se les esperaba. Ante este cambio de escenario institucional, los empleados públicos intervinieron de forma activa asqueados y con su sensibilidad institucional a flor de piel. No solo no encubrieron o se mantuvieron al margen, sino que dieron un paso al frente y denunciaron, ejerciendo su profesionalidad de servidores públicos. Ya no se les exigía ser denunciantes sin protección, algo que los sumía en la senda del martirio profesional, sino, simplemente, ejercer de testimonios, que es un rol mucho más protegido.

Durante el tiempo que ha durado el trabajo de campo que he realizado estos últimos meses, en las ocho grandes administraciones públicas antes comentadas se han podido también ratificar la mayoría de las hipótesis y situaciones relatadas en este libro. En

concreto, han quedado demostrados de una forma indiscutible los siguientes relatos y afirmaciones: a) el espectacular clientelismo en la contratación de empleados públicos, que no deja de ser una manifestación más de corrupción y que la retroalimenta; b) la desprotección absoluta de los funcionarios que ocupan altos puestos en la Administración y el elevado nivel de politización de una dirección pública aparentemente profesional; c) el alto nivel de relajación moral de algunos políticos con puestos de mando en los respectivos gobiernos; d) la presencia de prácticas corruptas de mayor intensidad; e) el triste papel ejercido por algunos colectivos de determinados sindicatos. Por otra parte, la simple observación desde la distancia de los acontecimientos recientes, básicamente en Cataluña, ha permitido reforzar las siguientes hipótesis: f) el pago del 3% de los contratos y concesiones públicas a los partidos políticos por la vía del mecenazgo en sus fundaciones y cómo las empresas han acatado, con más o menos entusiasmo, estas reglas del juego; g) la falta de calidad institucional de la mayoría de los partidos políticos. Pero no todos los elementos nuevos detectados reafirman las hipótesis y relatos del libro sino que algunos abren las puertas a circunstancias y reflexiones inquietantes que van más allá de lo hasta ahora expuesto en el texto. Han aparecido dos nuevos elementos que creo conveniente destacar: por un lado, que algunos colectivos de funcionarios ya se empezaban a corromper por la vía de malas prácticas corporativas de baja intensidad. Se trata, de momento, de comportamientos excepcionales y aislados pero preocupantes. Por otro lado, que cargos políticos generosamente retribuidos entraron también sin tapujos en prácticas corruptas de baja y de alta intensidad con lo que desmiente, en principio, mi argumento de que los políticos bien retribuidos son más impermeables a la corrupción. Veamos de forma ordenada estos hallazgos de carácter empírico.

El clientelismo en la contratación de los empleados públicos

Uno de los principales argumentos de este trabajo en el ámbito

institucional relacionado con la corrupción es la contratación por vías heterodoxas de los empleados públicos (funcionarios, interinos o laborales), alejadas totalmente de los sacrosantos principios públicos de igualdad, capacidad y mérito. Recordemos que el argumento esgrimido ha sido que los cargos políticos no optaron, en principio, por las vías heterodoxas en la contratación de empleados públicos estrictamente para abonarse al clientelismo político y social sino para evitar los barrocos procesos de selección que dominan el paisaje administrativo y que su principal estímulo era contratar de forma fluida, rápida y flexible como si operaran como una empresa privada. En cambio, esta discrecionalidad generó de facto un clientelismo de carácter político y social. Este clientelismo es por sí mismo un vector de corrupción, pero además abre la puerta a otras dinámicas corruptas como la falta de empoderamiento de unos empleados públicos ante unos cargos políticos a los que les "deben" el privilegio de trabajar en el confort de una Administración pública, lejos del frío de las crisis de desempleo que abrazan las empresas privadas. En primer lugar, hay que hacer la reflexión previa de que contratar en el ámbito público como si se tratara de una empresa privada no implica carecer totalmente de un sistema meritocrático. El problema es que, en el marco de la cultura social y empresarial del país, muy pocas empresas contratan de forma meritocrática, y las que sí lo hacen, lo suelen hacer más desde la discrecionalidad y el clientelismo social. Sirva como ejemplo paradigmático un caso concreto de nepotismo que apareció en la prensa en noviembre de 2015: se trata del sistema de contratación de una empresa tan prestigiosa y aparentemente meritocrática como Deloitte, claro está que en su sede hispana, es decir, Deloitte España. El caso, que posee tintes cómicos, reside en una comunicación interna de la empresa anunciando 424 nuevas incorporaciones de profesionales. Se envió un documento con un listado de nombres, como tantos otros, en el que se le olvidó al emisor borrar una pestaña con la inquietante etiqueta de "referidos" con una columna extra en la que aparecía el nombre del "referidor" (algún socio e incluso el mismo director de la firma). En total, la pestaña presentaba 117 nombres recomendados que representaba el 27,5% del total de los candidatos seleccionados. En esta lista había de todo: familiares y amigos de los socios de la empresa y familiares de clientes importantes. Esta práctica, aparentemente puntual, es bastante habitual en muchas

empresas. Este hecho, que es mucho más que una simple anécdota, tiene dos impactos en nuestro objeto de estudio: por una parte, si la Administración pública se inspira en los mecanismos de contratación empresarial no va a ser más purista en la meritocracia que las propias empresas y cae, de manera natural, en prácticas clientelares iguales o, seguramente, superiores a las del sector privado. Por otra parte, la práctica empresarial de "enchufar" a familiares de clientes importantes abre la puerta en el sistema público a un nuevo tipo de dinámicas de corrupción entre las empresas proveedoras de servicios públicos y los cargos políticos: que estos últimos consigan colocar a familiares y amigos en las empresas concesionarias. Se trataría de un intercambio de favores de un gran valor en nuestro país atendiendo al elevado nivel de desempleo. En todo caso, los datos avalan que las formas de encontrar trabajo en este país son mayoritariamente informales y no pueden ser un ejemplo a seguir por las instituciones públicas. Según datos del CIS, ante la pregunta "¿cómo encontró su primer trabajo?", el 60% de los encuestados responde que mediante un familiar o amigo que trabaja en la empresa u organismo contratante y solo un 18% apunta a mecanismos más formales de contratación por la vía del mérito.

En los organismos públicos que he visitado he podido certificar cuantitativamente el nivel de clientelismo en la contratación de los empleados públicos. En una Administración pública con 1.200 empleados me confirmaron que no fueron más de 200 los seleccionados bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito a pesar de ser una Administración con alternancia política. En otra Administración en que ha gobernado siempre el mismo partido desde 1977, el nivel de clientelismo era superior al 90%. Era curiosa la modalidad estrella de contratación de esta institución: personas que entraban en la Administración como eventuales (cargos políticos) y que iban accediendo paulatinamente a puestos funcionariales mediante el diseño de oposiciones a medida y colonizando la Administración profesional. Hasta el chófer oficial que me auxiliaba en el tránsito por las diversas subsedes públicas me confesaba que era el hijo de un antiguo alto dirigente del partido político que había gobernado la institución. Mi rol en aquella Administración consistía en dinamizar a los cargos directivos profesionales (funcionarios) que eran muy reactivos a un

cambio propuesto por los cargos políticos y eventuales. Lo que en teoría era el clásico conflicto entre políticos y funcionarios se convertía aquí en un original conflicto entre los nuevos dirigentes del partido con los antiguos dirigentes del mismo partido pero que ya se habían funcionarizado. El enconamiento era enorme, ya que se trataba de una lucha de poder dentro del partido entre militantes con un rol político y militantes con un rol funcionarial. Ver para creer. En estas visitas, hasta las mismas entrañas de la Administración, también quedó certificado el pacto tácito entre determinados partidos y los sindicatos en el sentido de que los primeros colonizaban discrecionalmente los puestos profesionales elevados reservados a titulación universitaria y los segundos se encargaban de colonizar clientelarmente los puestos más bajos y operativos de la Administración. Quiero dejar claro que las administraciones analizadas fueron seleccionadas de forma aleatoria y no por su bajo perfil de calidad institucional, y que, además, todas ellas disponían de información de primera mano sobre otras administraciones públicas de su entorno inmediato que, a su vez, afirmaban que estas reproducían con la misma intensidad este tipo de prácticas. El hecho de que algunas de estas administraciones ahora estén en manos de partidos políticos nuevos (digamos que dentro de la arquitectura variable de la constelación Podemos) ha favorecido la transparencia de los abusos edificados durante décadas.

Unos directivos públicos temerosos del poder político

Empiezo este apartado con una anécdota muy plástica sobre un caso de un ayuntamiento gobernado desde hace pocos meses por Podemos, con un mandato anterior del PP y otro anterior y muy extenso del PSOE. Me encontraba en una reunión de trabajo con directivos profesionales de esta corporación y al entrar la alcaldesa a saludar todos se levantaron y se apostaron en posición casi militar. La alcaldesa, incómoda ante este despliegue con aromas marciales, seguramente vinculado a las formas y deseos del anterior regidor del PP, solicitó a estos empleados que se sentaran y se

relajaran mientras ella estaba de pie con una actitud más de colega y amiguismo que de preeminencia jerárquica. El desconcierto en la sala era enorme para todos los presentes. La alcaldesa me comentó en privado la sorpresa de sus directivos profesionales ante el hecho de no ser cesados de forma automática y sustituidos por los acólitos del nuevo partido. Dijo que este nuevo estilo de confianza con los profesionales no era comprendido ni por los propios directivos y empleados públicos y que incluso era objeto de agria crítica por una buena parte de ellos, que consideraban que ante el cambio de gobierno no se había producido la natural y vengativa vuelta de la tortilla entre los directivos. De hecho, comentó que casi le exigían que cesara a los actuales directivos y que premiara y promocionara a los castigados durante el último mandato. Es un ejemplo de la cultura burocrática politizada y militante, de filias, fobias y de revanchismo instalada entre nuestros altos funcionarios por culpa de una patológica politización del sistema. Todos los directivos profesionales de esta Administración estaban marcados políticamente de una manera o de otra, y me hicieron recordar una anécdota histórica del gobierno del País Vasco: cuando se creó la comunidad autónoma vasca, los primeros funcionarios fueron el personal transferido por el Estado. Los dirigentes del primer partido en el gobierno, el PNV, desconfiaban de unos funcionarios vinculados al franquismo y optaron rápidamente por contratar a los primeros empleados públicos "democráticos" por la vía de dar voces entre sus clientelas políticas y sociales. Como todos eran nuevos y confundían los viejos empleados con los más recientes, se les ocurrió la original idea de que cada empleado llevara una galleta identificativa con dos colores distintos: el azul, para los funcionarios antiguos, y el verde, para los nuevos y "democráticos" (aquí el tipo de color es relevante). Unos años más tarde, cuando entró el Partido Socialista de Euskadi (PSE), entró en un gobierno de coalición con el PNV, y los nuevos dirigentes de izquierdas preguntaron por el motivo de los dos colores de las galletas. Se sobrepusieron con rapidez a la esperpéntica respuesta añadiendo un color nuevo a las galletas: ¡el rojo, para sus nuevos contratados de confianza!

Es evidente que esta politización de facto de los empleados públicos y sus miedos por perder sus puestos por motivos políticos o discrecionales asegura a los cargos políticos una lealtad sin fisuras que traspasa con facilidad las barreras de la profesionalidad y de la

ética de los servidores públicos. Esta situación, bastante extendida en nuestro entramado institucional, no es el mejor estímulo para que los empleados públicos puedan frenar decisiones heterodoxas, e incluso ilegales, promovidas por los cargos políticos. Los servidores públicos, de esta manera, pierden su fuerza como anclajes institucionales para poder frenar los comportamientos corruptos.

La relajación moral de los cargos políticos

Uno de los argumentos del libro consiste en que unos políticos mal retribuidos se sienten legitimados para autorretribuirse en especies (excesos en comidas y viajes de trabajo y poder permitirse los más diversos caprichos), lo que genera una lógica de corrupción de baja intensidad y que abre una brecha de relajación moral por la que puede entrar la corrupción de alta intensidad por la vía de contraprestaciones por los contratos o concesiones públicas. En los casos analizados se han detectado múltiples situaciones de corrupción de baja y de alta intensidad. Los ejemplos son variados: concejales que circulaban con coches de lujo alquilados por la empresa adjudicataria de una contrata excesivamente generosa, la creación de una empresa pública para prestar un servicio lúdico totalmente ruinoso para satisfacer el capricho de la esposa de un alcalde, fiestas con abundancia de alcohol y cocaína, un enorme gasto totalmente injustificado en una televisión pública que se dedicaba en exclusiva a hacer autobombo de las políticas de equipo de gobierno, etc., además de los ya habituales despilfarros en comidas, agasajos y viajes seudooficiales. Digamos que estaríamos ante unas dinámicas como las denunciadas a la exalcaldesa de Valencia, Rita Barberá, mucho más habituales y extendidas de lo que se sospechaba. El problema adicional es que en muchos de estos casos estos cargos políticos estaban generosamente retribuidos, con lo que se niega la hipótesis de que estas lógicas de relajación moral se deriven casi siempre de situaciones de déficits en las remuneraciones oficiales. Estos casos detectados no son, por lo tanto, de relajación moral derivada de elementos contextuales sino que son comportamientos totalmente amorales. De todos modos,

sigo pensando que las bajas retribuciones oficiales son un gran catalizador de la relajación moral, pero es obvio que no es la única variable que explica este fenómeno y, por tanto, carecería de sentido limitarse a incrementar los salarios de los políticos excesivamente mal retribuidos sin tomar medidas complementarias como, por ejemplo, una total transparencia en los gastos, incremento de los controles internos y externos, mayor fiscalización de los gastos protocolarios y de dudosas políticas públicas por parte de la oposición política, comisiones éticas de incompatibilidades y de control de puertas giratorias, etc.

El pago a los partidos de las contrataciones y concesiones públicas y el dinero que se quedan sus protagonistas

El caso Gürtel, iniciado en 2007 y que afectaba al PP, empezó a dejar claro los mecanismos de financiación irregular de los partidos políticos. Pero las recientes novedades sobre la actual investigación de la presunta corrupción institucional en CDC (iniciada a partir de un aparente caso marginal sobre irregularidades en el municipio de Torredembarra), partido ya muy afectado por el denominado caso Palau, están dejando a la luz de forma meridiana los presuntos mecanismos de financiación corrupta de CDC y, con mucha probabilidad, puede afectar a otros partidos políticos. El sistema de CDC es de manual casi perfecto incluso en la estimación, hasta el momento especulativa, del ya famoso 3%. Como es bien sabido, el mecanismo de la financiación irregular del CDC consistía en que las empresas beneficiarias por contratos públicos en los ayuntamientos y en la administración autonómica catalana bajo el mando de los cargos políticos de CDC hacían generosas aportaciones a modo de mecenazgo a dos fundaciones vinculadas al partido (CatDem y Fòrum Barcelona), ingresando a cada una de ellas el 1,5% del valor de la contratación pública y, posteriormente, estas fundaciones se encargaban de financiar gastos del propio partido o bien hacían transferencias dinerarias directas al mismo. El mecanismo era tan conocido en el propio sector empresarial proveedor de obra pública

o servicios públicos que una empresa que estaba fuera del circuito (se trata del Grupo Ortiz, según ha reconocido públicamente el propietario de esta empresa), que no había trabajado antes en Cataluña, ha reconocido que para entrar en este mercado empezó por hacer donaciones a estas dos fundaciones y posteriormente empezó a recibir contratos de obra pública de la Generalitat de Cataluña y de algunos ayuntamientos gobernados por CDC. Estos mecanismos son presuntos, ya que todavía son objeto de investigación judicial, pero los datos son ya muy precisos y rotundos. Además, esta dinámica es muy reciente y no se conocen todavía los sistemas irregulares utilizados con anterioridad. Por otro lado, este es uno de los muchos mecanismos que han utilizado los partidos para financiarse; todavía queda por descubrir otros ingenios, ya que este sistema solo explica una parte pequeña de las obras públicas realizadas por administraciones públicas bajo los mandatos de CDC. También quedan por descubrir, si es que existen, los mecanismos de compensación directos a los dirigentes políticos.

En este sentido, durante los últimos meses han aparecido también nuevas noticias sobre la presunta corrupción vinculada a la familia Pujol. La información recibida sobre las operaciones de esta familia en los bancos de Andorra está ampliando el foco de esta investigación judicial. Queda mucho por investigar todavía, no solo en Andorra sino también en Panamá, Belice o Santo Tomé y Príncipe. De hecho, se considera que la familia posee 70 firmas que operan en 20 países, aunque el cabecilla de la familia, Jordi Pujol Ferrusola, ha afirmado, con su habitual desparpajo, que sus empresas operan en 50 países distribuidos por los cinco continentes. También hay muchas incógnitas sobre el volumen de capital real que maneja la familia: 500 millones de euros solo en Andorra, o 1.800 millones si se amplía el foco a otros países, e incluso se ha llegado a estimar en 2.400 millones o más. El tema clave a dilucidar es si estamos o no ante un modelo de corrupción africana, tanto por el volumen económico sustraído como por la intolerable impunidad con la que ha operado esta familia durante décadas. Este escandaloso caso, que opera de forma parecida al caso Bárcenas, demuestra que en este país han fallado de forma estrepitosa todos los mecanismos de control institucional, político y social. Tiene un enorme demérito no haber atacado esta enfermedad cuando los síntomas han sido evidentes durante décadas tanto a nivel

institucional, político como social. La gran mayoría de situaciones de corrupción en España eran sobradamente conocidas (como el caso de la familia Pujol) por amplios sectores políticos, institucionales, sociales (empresas, sindicatos, medios de comunicación y numerosos ciudadanos) y los diversos actores se limitaban a chismorrear pero no a denunciar a la Justicia o, al menos, a denunciarlo públicamente. No deja de ser curioso que la mayor parte importante de los casos de corrupción han llegado de forma casual y aleatoria a la Justicia por la vía de conflictos de pareja o de conflictos de pareja con arquitecturas triangulares. No puedo evitar explicar aquí el caso de cómo se descubrió la trama de corrupción liderada por el presidente de la Diputación de Valencia, Alfonso Rus. El relato es, de momento, presunto (como casi todos estos tipos de relatos en España por estar todavía pendientes de juicio), pero con evidencias tan claras que ya se puede dar por demostrado. Rus tenía como hombre de confianza a Marcos Benavente, que se encargaba de entregar personalmente las mordidas con dinero público a altos cargos del PP (Rus incluido) y a empresarios de la zona, y tenía la manía, o cautela, de grabar todas estas informales transacciones. Benavente se casó con la reina de una fiesta local que era la hija de un conocido empresario de la zona y con este matrimonio cerró el círculo de la corrupción política y empresarial, ya que tenía un pie en cada una de las dos dimensiones. El matrimonio fracasó y en este caso fue una separación amistosa. Sin embargo, el problema residió en el hecho de que Marcos Benavente dejó de pagar las mordidas a los familiares de su exesposa. Esta mujer se apropió de las grabaciones de su exmarido y lo extorsionó para que pagara de nuevo a sus familiares. Pero el señor Benavente no le hizo ni caso. La ex, muy molesta, fue a denunciar la ruptura de estas prácticas mafiosas a los dirigentes locales del PP acompañada de unas grabaciones que eran una bomba. ¡Y, sorprendentemente, los del PP no le hicieron ni caso! Todavía más molesta y, pienso yo que enloquecida, ¡entregó las grabaciones a Esquerra Unida (EU)! Entonces los dirigentes de esta formación política, tras escuchar alucinados las diez horas de grabaciones, entregaron las mismas a la Fiscalía y a los medios de comunicación. Y todo esto sucedió en unos días, en plena campaña preelectoral de los comicios locales. Sencillamente alucinante. De este modo, se certifica también la teoría de que en España la corrupción política es familiar, casposa y chapucera, muy alejada

del supuesto glamour de la corrupción política en países como, por ejemplo, Francia.

Los beneficios excesivos de las empresas en sus negocios con las administraciones públicas

Las empresas contratistas de obras públicas y concesionarias de servicios públicos se han acostumbrado a unos beneficios excesivos en sus negocios con las instituciones públicas. La media del 25% en sobrecostes, objeto de análisis en varios apartados de este ensayo, que pagan las administraciones públicas en sus contratos ha ido cristalizando. Es obvio que esta dinámica esconde prácticas de financiación irregular de los partidos políticos y sobornos a determinados cargos políticos. Pero ya se ha argumentado que se trata de un sistema de corrupción muy ineficiente en el que la parte del león de los sobrecostes se la quedan tranquilamente, en forma de beneficios adicionales, las empresas. En las administraciones analizadas se han encontrado contratos y concesiones recientes con unos sobrecostes totalmente injustificados. No se ha podido demostrar, de momento, que una parte de estos sobrecostes fuera a manos de los partidos o directamente de los cargos políticos en el gobierno (salvo el caso, ya explicado, de un ayuntamiento en que algunos cargos electos se paseaban en coches de lujo propiedad de la empresa concesionaria). El problema es que esta lógica de beneficios desmesurados también afecta de forma negativa a las administraciones públicas que poseen un modelo de gestión impecable y que son totalmente impermeables a las prácticas corruptas (que siguen siendo la mayoría de las instituciones públicas del país). Una buena parte de las empresas adjudicatarias de servicios públicos poseen unas expectativas de beneficios tan enormes que generan todo tipo de problemas a las instituciones públicas que intentan operar de forma rigurosa en un mercado privado que, además, posee graves déficits de competencia. Por ejemplo, las administraciones públicas se quejan de forma recurrente de que cuando ofrecen un precio justo y ajustado en un concurso no se presenta ninguna empresa y el concurso queda

desierto; este hecho genera problemas de un alcance enorme que provoca terror a políticos y funcionarios. En este sentido, hay incentivos perversos para ser excesivamente generosos con los concursos públicos y no tener que enfrentarse a problemas adicionales. En uno de los ayuntamientos investigados, y que opera de manera impecable, un teniente de alcalde se lamentaba de los problemas que tenía con la concesión de limpieza del espacio urbano del municipio. Al ser un municipio de grandes dimensiones, estamos hablando de un contrato de varias decenas de millones de euros al año. La queja del edil era que la limpieza era muy precaria a pesar del elevado coste económico. Cuando trataba el asunto con los directivos de la empresa, estos justificaban que el problema se derivaba de una deficiente financiación, y que con solo un millón de euros adicionales al año todo se solucionaría. Y en efecto, cuando el ayuntamiento ponía un millón más sobre la mesa la limpieza en el municipio era impecable. ¿Cómo es posible que de una muy baja calidad se pasara a una calidad espléndida con solo un millón más sobre decenas de millones de euros? Al cabo de un año, la dinámica se repetía y el ayuntamiento se veía obligado a aportar un millón más, y así sucesivamente. Es obvio que estamos ante prácticas de extorsión de grandes empresas del sector sobre las administraciones públicas para lograr todavía más beneficios.
Pongo este ejemplo de limpieza urbana dado que se trata de una concesión que no suele ser precisamente pacífica. El sentido común dice que tiene que ser más barata la limpieza municipal gestionada por una empresa externa que por la vía de la gestión directa. Una empresa externa posee economías de escala, no tiene tanta rigidez en la gestión del personal, está muy especializada y conoce mejor los rudimentos de este tipo de servicio, etc. Pero muchas veces, en la práctica, no sucede así y, alarmado ante este caso concreto que he analizado, he encontrado un informe del Tribunal de Cuentas de 2011 en que se afirma que el coste de la limpieza por habitante y año en los municipios que han optado por la gestión directa es de 16,23 euros y que el coste por los que han optado por gestión indirecta (concesión a una empresa del sector) es de 27,83 euros. ¡Un 71% más sin que exista correlación positiva en términos de calidad! Estos datos son totalmente inadmisibles. Por este motivo, algunos de los gobiernos locales vinculados a la constelación Podemos se están planteando seriamente internalizar todo tipo de servicios que hasta el momento han sido objeto de externalización:

limpieza, gestión de aparcamientos públicos, mantenimiento de parques y jardines, gestión de equipamientos deportivos, etc. Considero que es un grave error técnico, puesto que se trata de servicios muy instrumentales y operativos que no poseen un elevado valor público (como sería el caso, por ejemplo, de la sanidad, la educación, los servicios sociales o incluso la gestión del agua) y, por ello, el sector privado tendría que garantizar más eficacia y eficiencia que el sector público. Además, recuperar la prestación de este tipo de servicio dentro de los aparatos públicos puede llegar a asfixiarlos y generar todo tipo de externalidades negativas. Lo que hay que hacer en estos casos, contrariamente, es renegociar las condiciones económicas de estas concesiones para que sean atractivas para ambas partes y que las empresas del sector se conformen con unos beneficios sensatos en términos de mercado.

La ausencia de calidad institucional en la mayoría de los partidos políticos

Es obvio que la calidad institucional de los partidos políticos españoles está bajo mínimos. A la falta de transparencia y a los sistemas heterodoxos de financiación se le unen tradicionalmente enormes déficits en su funcionamiento democrático. El nivel de legitimidad social de los partidos políticos está bajo mínimos: la Encuesta Social Europea (ESE) de 2014, que se realiza de forma simultánea en 29 países europeos, da una valoración a los partidos políticos españoles de 1,88 sobre 10, la nota más baja de toda Europa. Si atendemos a las encuestas del CIS (2014), los partidos políticos son la institución peor valorada y aparecen como uno de los grandes problemas del país. Todos los partidos políticos del mundo adolecen de problemas y déficits en su democracia interna. Es un tema de estudio y una conclusión típica de los clásicos de la politología, desde Mosca, pasando por Michels, hasta Panebianco. Pero en España parece que los partidos políticos están llegando a niveles de récord. La novedad, en este sentido, es que en noviembre de 2015 ha aparecido un estudio elaborado por Más Democracia, una organización integrada por juristas, politólogos y profesionales

preocupados por la calidad del sistema político español, según el cual todos los partidos políticos suspenden en democracia interna. El director del estudio, Yáñez, afirma: “Ninguno, se dice pronto, ninguno podría funcionar en Alemania o en Gran Bretaña”. De hecho, los autores exageran, ya que de los 14 grandes partidos políticos analizados hay dos que aprueban de forma raspada el test: el Bloque Nacionalista Galego (BNG), con un 5,7, y Podemos, con un 5,5. Todos los demás suspenden, unos de forma moderada: Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) con 4,8, los partidos socialistas PSOE y PSC con 4,3, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) con 4,1, Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Ciudadanos con 4. El resto ya entran en registros catastróficos: Izquierda Unida (IU) y CC con 3,8, PNV con 3,5, CDC con 2,8, y UDC y PP con 2,3. Los indicadores utilizados son los sistemas de selección de los responsables orgánicos y de los candidatos, la elaboración de listas, los periodos de celebración de los congresos, la protección de los derechos y garantías de los afiliados. La conclusión del estudio es que no existen controles internos eficaces, ni contrapesos y las direcciones de los partidos toman de forma unilateral todas las decisiones de calado. Además, los críticos o discrepantes son arrinconados y se acaban cayendo de las listas. Solo en unos partidos tan autocráticos como los españoles pueden suceder los graves problemas de corrupción que se van detectando. No ya por falta de transparencia social sino por oscurantismo interno. Hay una correlación directa entre los partidos más asediados por la presunta corrupción y su falta de democracia interna. No debe de ser una casualidad que los partidos peor valorados en el informe —PP, UDC y CDC— sean los que han protagonizado más casos de corrupción y los que salen mejor valorados, entre los partidos tradicionales que han accedido a los gobiernos, hayan salido incólumes —BNG, ICV y ERC—. Se salen de esta lógica tanto el PSOE como el PNV, el primero por estar afectado por algunos casos de corrupción a pesar de no ser un desastre absoluto en democracia interna, y el segundo por tener bajos estándares de calidad democrática y no estar aquejado de casos de corrupción. Ante esta situación, de falta de democracia interna, genera rubor cuando el líder de un partido político al que se detecta corrupción afirma que lo ignora, que el tesorero o el cuadro de turno han actuado por su cuenta. En los partidos políticos españoles nadie puede mover un solo dedo sin que se entere el núcleo de poder del partido, que dirige siempre con

mano de hierro el máximo líder. Literalmente, se puede decir que no se mueve ni una mosca sin que lo sepa inmediatamente el máximo líder del partido.

Prácticas corruptas en algunos colectivos de funcionarios

Sigo manteniendo y reiterando mi argumento de que los empleados públicos no han sido corruptos en este país salvo excepciones muy puntuales. No han sido corruptos por acción ni por omisión, sino que no han tenido la fuerza suficiente para evitar la corrupción que detectaban en la interacción entre los cargos políticos y determinadas empresas. Y tengo que decir que esta ausencia de corrupción no deja de sorprenderme en determinados escenarios extremos donde los empleados públicos se confunden con los cargos políticos, con los partidos y con los sindicatos. En un punto anterior se ha explicado que un significativo volumen de empleados públicos adquiría la condición de funcionario por la vía de la ocupación previa de un puesto de eventual con adscripción política. Por otro lado, otros empleados públicos conseguían su puesto, usualmente con un vínculo laboral, por la vía de los sindicatos. Su nivel de filiación política y sindical podría presuponer que introdujeran en la función pública profesional algunas de las malas prácticas propias de partidos y sindicatos. Pero todo parece indicar que no ha sido así, y no he detectado que estos colectivos, en los ocho casos objeto de estudio, tuvieran algún tipo de comportamiento ético de carácter irregular. Todo parece apuntar a que, una vez ingresan en la función pública, abandonan los usos y costumbres propios de los partidos y sindicatos y adoptan como código de conducta profesional el mismo que impera en el resto de los empleados públicos. De todos modos, el enorme relajamiento institucional derivado de las malas prácticas de los cargos políticos ha ido impactando lentamente en el colectivo de los empleados públicos. El principal impacto detectado es una enorme desmotivación de los servidores públicos profesionales. En todas las administraciones analizadas he encontrado una gran desmotivación en sus efectivos

acompañada de cansancio, e incluso de hastío. Esta falta de entusiasmo ha generado, en algunos casos, un cierto descuido en sus obligaciones profesionales, una cierta flacidez en sus funciones de control interno y de fiscalización. Pero hay un caso real que me ha impactado y que me ha generado una cierta alarma: en un ayuntamiento en el que el equipo de gobierno tenía una gran obsesión por la seguridad pública y donde los cargos políticos circulaban con coches dispensados gratuitamente por una empresa concesionaria de servicios públicos, los mismos políticos se exoneraban de pagar las multas impuestas por su propia Policía local. Los policías de este municipio, al sentirse mimados por el poder político y al observar las malas prácticas de los políticos con sus propias multas, idearon un singular sistema social de impunidad policial. Diseñaron una discreta pegatina para los automóviles y se las entregaron a sus familiares y amigos. Los propietarios de vehículos con estas pegatinas poseían inmunidad policial: podían aparcar en zonas prohibidas y jamás eran objeto de multa y, cuando eran retenidos, por ejemplo en un control de alcoholemia, lo pasaban sin que se hiciera efectiva la inspección. En efecto, un caso excepcional, aunque no deja de ser inquietante. Y es que es muy difícil convivir en un sistema público dominado por la relajación e impunidad política sin que los efectivos, con tendencias más corporativas, no caigan también en determinadas malas prácticas. Si todo continúa igual con la corrupción política y empresarial en el entorno público, será difícil evitar que, con el tiempo, este cáncer no genere metástasis en los empleados públicos. Y si esta propagación de la enfermedad sucediera, entonces el problema de la corrupción sería difícil de resolver en España, tal y como acontece en buena parte de los países en vías de desarrollo.

El retorno de los chamanes

Recientemente, Víctor Lapuente ha publicado un impactante y soberbio ensayo con el largo título El retorno de los chamanes. Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos12. La tesis de este profesor de la Universidad de

Gotemburgo es que, ante la situación de crisis económica, política y social en Europa, han retornado unos perversos chamanes encarnados por políticos pero también por intelectuales y académicos. Los políticos chamanes poseen una mentalidad idealista, cerrada e intolerante, muy jerárquicos, poseen planes globales que representan la mejor solución sin tener dudas, son unos obsesos de las leyes y de los reglamentos, poseen un espíritu de confrontación y son políticos profesionalizados con una tendencia a invadir todo el espacio público. Dice con ironía el autor: "La retórica chamánica penetra en todas las plantas del edificio público, hasta el aparcamiento subterráneo en sentido literal, a juzgar por cómo algunos políticos usan a los chóferes de los coches oficiales". En contraposición hay otro perfil, el de los políticos exploradores que son más realistas, prácticos, plurales y tolerantes. Se conforman con las soluciones menos malas, ejerciendo una constante exploración incremental en colaboración con los empleados públicos (quiero remarcar que este punto es esencial). No poseen fetichismo con las leyes y los reglamentos sino que sus máximas son las misiones, motivaciones y, especialmente, la evaluación de los resultados. A diferencia de los chamanes, no están ungidos por la verdad absoluta sino que experimentan cooperativamente con los profesionales públicos para ir mejorando la calidad de las instituciones y de las políticas públicas. El autor considera que los políticos exploradores dominan el debate en países como Dinamarca, Suecia u Holanda. En cambio, los políticos chamanes son típicos del sur de Europa. Estos últimos se están apropiando ahora del resto de Europa, ya que en las situaciones de crisis es cuando recuperan espacio y reviven en su máximo esplendor. Esta distinción en dos perfiles de políticos es muy interesante y va mucho más allá de la típica división de estilo de gobierno entre la derecha y la izquierda porque políticos de ambas adscripciones se pueden comportar tanto como chamanes como exploradores. El problema reside en el hecho de que en el paisaje institucional de España, salvo muy raras excepciones, desde siempre ha dominado el perfil político de chamán (en los cargos políticos en el gobierno y en sus asesores internos y externos), tanto en los gobiernos de izquierdas como de derechas, y también en los gobiernos nacionalistas del nivel autonómico. Su perfil casi mesiánico a nivel ideológico e instrumental y, en especial, su visión invasiva de las administraciones públicas y de sus empleados deja

muy poco espacio a la calidad y al refinamiento institucional. Domina el sistema una lógica política que atiende y entiende todas las dimensiones, e incluso se atreve con las más técnicas. En este escenario, los funcionarios son meros ejecutores sujetos a una estricta jerarquía y, ante la desconfianza que generan a los políticos, estos tienden a invadir su espacio con nombramientos discrecionales y con personal eventual (personal político) que los vigilan. Lapuente apuntala que "en la retórica del chamán, el poder de decisión está en el generalato. La jerarquía es incuestionable y las iniciativas políticas fluyen en una sola dirección, del piso de arriba a los de abajo. Los empleados públicos son partes de una máquina, extraordinariamente inteligentes tal vez, pero inorgánicos, políticamente inanimados. No se les supone energía política, pues esta resplandece exclusivamente en la bóveda del Estado […]. El Político compone la partitura musical, elige los instrumentos y, si puede, selecciona también a los músicos". En este sentido, se ha demostrado en el presente libro que en España sí que se ha logrado seleccionar discrecionalmente a los "músicos". Estos perfiles de chamanes son muy permeables a dinámicas corruptas (mucho más que los perfiles de líder explorador), dado que el ejercicio mesiánico y casi autista del poder y su supervisión invasiva de todos los resortes administrativos dejan, en la práctica, sin capacidad de control y de contrapesos a la Administración y a sus profesionales. Sin lugar a dudas, una propuesta esencial pero extraordinariamente difícil de implementar sería promover en España un cambio de la cultura política para que los perfiles chamánicos se fueran mudando al nórdico perfil de exploradores. Con esta mutación, la calidad de las instituciones y de las políticas públicas del país incrementaría de forma notable y, en paralelo, disminuirían de una forma radical las prácticas corruptas.

La necesidad de implementar las medidas de regeneración propuestas

El objetivo de este libro es presentar un conjunto de propuestas para la regeneración del sistema político e institucional que puedan

contribuir a frenar la dinámica de corrupción en la que se ha sumido el país durante las tres últimas décadas, dinámica que, como se ha visto en este epílogo, es incluso peor y más rápida de lo que aparentaba. No es, en cambio, el objetivo del texto alarmar al lector (o sumirlo en un malsano y cínico desánimo) mediante el análisis y la denuncia, con múltiples ejemplos, de las diversas prácticas corruptas impulsadas por políticos y empresarios con la colaboración, entre activa y pasiva, de los sindicatos, los medios de comunicación y de amplios sectores sociales. Pero antes de presentar las propuestas era necesario justificarlas analizando la dimensión, los casos y anécdotas para dibujar la envergadura real de la corrupción en España. Por otra parte, hay elementos para el optimismo, y se ha intentado demostrar que las instituciones públicas y sus empleados han quedado al margen de las prácticas corruptas, aunque sí que es cierto que han ejercido el triste y pasivo papel de aportar un escenario inerte en el que se ha desarrollado buena parte de la trama teatral protagonizada por unos actores corruptos. A los empleados públicos no les ha quedado más remedio que ejercer la ingrata tarea de tramoyistas de una función que les desagrada hasta el hastío. Afortunadamente, muy pocos de ellos han optado por dejarse llevar por los cantos de sirena de los actores políticos deshonestos y emular sus maniobras. Que las instituciones y los empleados públicos no hayan querido participar en la cultura de la corrupción supone una magnífica palanca de cambio para que las propuestas presentadas en este libro puedan tener un impacto rápido y positivo y atajar en un porcentaje muy elevado las dinámicas de corrupción acontecidas hasta ahora. En relación con las propuestas que aporta este ensayo hay que resaltar que se dividen en dos grupos: por una parte, las propuestas que poseen un carácter estrictamente político y, por otra, las que ostentan un carácter institucional aunque deben impulsarse desde las instancias políticas. La senda del cambio debe iniciarse con unos partidos políticos, sean estos los nuevos o los tradicionales, que opten por la regeneración democrática, moral, transparente y meritocrática de sus organizaciones y de sus cuadros. Hace falta promocionar a nuevos políticos que sustituyan el confort de los líderes chamanes y charlatanes por la valentía y la preparación técnica que deben poseer los líderes con una orientación más exploradora y con un gran sentido de lealtad institucional. A los líderes políticos chamanes les incomodan tanto las instituciones como los empleados

públicos, y se sirven de ellas y de ellos con agresiones y manipulaciones para impulsar unas políticas públicas al servicio de sus ideales y de sus particulares conveniencias, y son permeables a prácticas corruptas. En cambio, los líderes políticos exploradores respetan las instituciones y construyen, en colaboración con los profesionales de la función pública, unas políticas públicas al servicio de la ciudadanía y son más impermeables a la corrupción. Esta transformación es, sin duda, ardua y compleja, pero ya no es una opción más para los partidos políticos sino que es una imposición que les exige con urgencia una sociedad cansada y saturada. No hay incentivo más poderoso que el peligro de muerte: si los partidos tradicionales no lideran el cambio, serán sustituidos por partidos nuevos, tal y como está ya sucediendo. Si los partidos políticos nuevos no abrazan la regeneración moral y democrática (no está claro que todos los nuevos partidos lo hagan con la suficiente convicción y solvencia), serán desplazados por otros distintos que satisfagan las demandas sociales. Hay que tener presente que, en España, hasta hace solo unos pocos años, apenas se producían alteraciones electorales relevantes, salvo la natural alternancia de un partido tradicional por el contrario. Desde hace unos años todo se mueve muy rápido a nivel electoral y el motivo es el cansancio producido por la corrupción y por la falta de refinamiento de los partidos políticos y de las instituciones. Una vez se haya producido este cambio dentro del sistema de partidos, será relativamente sencillo impulsar las transformaciones necesarias para aportar más solidez y solvencia a las instituciones (la mayoría de las propuestas formuladas en este libro van en este sentido) para que estas puedan empoderarse, mediante sus profesionales públicos, y así atajar las dinámicas corruptas. Por último, una nueva política, unos nuevos políticos y unas renovadas instituciones van a ejercer el papel de catalizador necesario y suficiente para reparar una cultura empresarial y social excesivamente dominada por una informalidad que suele degenerar en corrupción. Estas son las tareas de renovación de la función pública que tenemos por delante para frenar, de una vez por todas, el saqueo de lo público.

12.Planeta de Libros, 2015.

Tabla de contenidos

Portada

Introducción

Capítulo 1. El fenómeno de la corrupción en España (1975-2015): percepciones y cifras

Capítulo 2. Análisis de las causas de la corrupción política en España: variables sociales, institucionales y políticas

Capítulo 3. Propuestas para la regeneración política e institucional

Epílogo. La situación es todavía más grave, pero tiene arreglo